



**GIURISDIZIONE PENALE ED EFFICIENZA  
PROCURE DELLA REPUBBLICA TRA VINCOLI E  
PRODUTTIVITÀ**

**di**

**Andrea Consoli**

**Tesi presentata per la discussione del dottorato di ricerca in**

***Law and Economics***

**Dipartimento Discipline Giuridiche dell'Economia e dell'Azienda**

**2007**

**Relatore: Chiar.mo prof. Maurizio Caserta**

**Coordinatore: Chiar.mo prof Giulio Ghetti**





**GIURISDIZIONE PENALE ED  
EFFICIENZA**

**PROCURE DELLA REPUBBLICA  
TRA VINCOLI E PRODUTTIVITÀ**

di Andrea Consoli

Relatore: Chiar.mo prof. Maurizio Caserta

*Abstract:* Costante è il dibattito relativo ai possibili sprechi nell'amministrazione della giustizia penale ed alle inefficienze dei tribunali, delle procure e, più in generale, dell'organizzazione giudiziaria e del processo. Può essere utile il tentativo di fornire a tale dibattito strumenti analitici innovativi, quali ad esempio *l'analisi economica costi/benefici*, con cui affrontare congiuntamente questioni di diritto ed osservazioni legate alla *produzione* degli uffici ed alla loro *efficienza*. È possibile, cioè, tentare di costruire e rendere disponibili dei semplici *modelli economici* – già diffusi nella letteratura anglosassone di *law and economics* – che, considerando le strutture preposte alla giurisdizione in termini di produzione e produttività e l'attore processuale come un'*unità produttiva* che opera con l'obiettivo di *massimizzare* i benefici ottenibili con le proprie risorse, facilitino lo studio del settore. Il tentativo di introdurre elementi di semplificazione e formalizzazione del comportamento dei *soggetti* della giurisdizione ha, infatti, grandissime potenzialità sia di carattere positivo sia di carattere normativo: permette, cioè, di interrogarsi sull'efficienza della *funzione* svolta dai tribunali e, nel caso di esito negativo, di capire come intervenire sulla *struttura produttiva* per ottenere una crescita di *produttività*. Tutto ciò in un contesto ove il *court management* sta emergendo come un nuovo campo fertile nello studio dei settori pubblici, in coerenza col crescente interesse nel definire quanto le corti (in generale) e le procure (più in particolare) siano *performanti*.

*...alla mia famiglia...*

## *S o m m a r i o*

<b>Introduzione</b>	<b>p. 10</b>
<b>Cap. 1 LA GIURISDIZIONE PENALE: UN APPROCCIO DI TIPO ECONOMICO</b>	<b>p. 15</b>
1 UN QUADRO DI SISTEMA	p. 15
2 TRA DOMANDA ED OFFERTA DEL <i>PRODOTTO GIUSTIZIA</i>	p. 28
3 UNA PRODUZIONE <i>NO PROFIT</i> ?	p. 30
4 UNA FORMALIZZAZIONE ECONOMICA	p. 33
5 <i>PRIVATE FINANCING OF CRIMINAL PROSECUTING</i>	p. 35
<b>Cap. 2 L'APPROCCIO ECONOMICO ALLA GIURISDIZIONE PENALE NELLA LETTERATURA AMERICANA</b>	<b>p. 38</b>
1 <i>THE JUDICIAL UTILITY FUNCTION</i>	p. 38
2 <i>AN ECONOMIC ANALYSIS OF COURT</i>	p. 42
3 <i>THE PUBLIC PROSECUTOR'S RATIONING PROBLEM</i>	p. 44
4 <i>A THEORETICAL AND EMPIRICAL ANALYSIS OF THE PROSECUTOR</i>	p. 45
<b>Cap. 3 IL QUADRO NORMATIVO. II PRINCIPIO DI OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE</b>	<b>p. 49</b>
1 <i>THE US PROSECUTOR</i> : ASPETTI STRUTTURALI E FUNZIONALI	p. 50
2 L'AZIONE PENALE TRA C.P.P. E COSTITUZIONE	p. 53
3 OBBLIGATORIETÀ E DISCREZIONALITÀ A CONFRONTO	p. 56
4 IL REGISTRO ATTI NON COSTITUENTI REATO	p. 59
5 LE GUIDELINES	p. 65
<b>Cap. 4 IL PUBBLICO MINISTERO COME OPERATORE ECONOMICO</b>	<b>p. 68</b>
1 L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA TRA COSTI E BENEFICI	p. 73
2 LA PRODUZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO	p. 76
3 L'ANALISI D' EFFICIENZA	p. 80

<b>Cap. 5 IL MODELLO ECONOMICO: LE SCELTE DEL PUBBLICO MINISTERO INERENTI ALL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE</b>	<b>p. 85</b>
1 IL BREVE PERIODO	p. 87
2 LA PROSPETTIVA D'INVESTIMENTO	p. 89
3 RIFLESSIONI SULL'EFFETTO DETERRENTE	p. 95
 <b>Cap. 6 LA RICERCA EMPIRICA: LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI CATANIA</b>	 <b>p. 98</b>
1 LA COMPLESSITÀ LOGISTICA E L'INTRECCIO TRA PROFESSIONALITÀ	p. 100
2 IL PERSONALE DELLA SEGRETERIA	p. 103
3 L'UFFICIO INFORMATICO	p. 108
4 I MAGISTRATI	
 <b>Conclusioni</b>	 <b>p. 123</b>
 <b>Appendice</b>	 <b>p. 127</b>
 <b>Bibliografia</b>	 <b>p. 146</b>



## *R i n g r a z i a m e n t i*

Si ringrazia per il prezioso contributo accademico il prof. Maurizio Caserta e tutto il gruppo di Collaboratori della Cattedra di Economia Politica presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania, il prof. Giuseppe Di Federico, direttore del Centro Studi sull'ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna per l'attenzione riservatami ed il suo preziosissimo apporto ed il prof. David Siegel della New England School of Law di Boston per il supporto logistico e di ricerca nel periodo trascorso all'estero.

Con riferimento alla ricerca empirica un particolare ringraziamento a tutto il personale togato ed amministrativo della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in particolare al Procuratore Busacca e al Procuratore Aggiunto Papa, al Primo Dirigente di Segreteria dott.ssa Grosso Romano e ai cancellieri responsabili dei vari compartimenti (Scibilia, Costanzo, D'Urso, Messina, Patanè e Tricomi)

Un ringraziamento ancor più deciso va poi rivolto a quanti (i miei genitori *in primis*) soprattutto nei momenti di difficoltà hanno supportato ed incentivato le mie propensioni di ricerca.





## *I n t r o d u z i o n e*

Può, a prima vista, sorprendere l'uso del criterio dell'*efficienza*, che è un parametro tipicamente economico, nello studio delle funzioni svolte dai tribunali. L'analisi del servizio giustizia – ancor più se nel settore penale – è stata, infatti, generalmente sottratta ad indagini di *produttività* degli uffici ed a valutazioni sulla gestione delle risorse investite nel settore. Gli stessi centri di elaborazioni dati e gli appositi dipartimenti presso il Ministero della Giustizia, ad esempio, non sono andati molto oltre la raccolta di dati statistici e la creazione di indicatori generici di qualità del servizio.<sup>1</sup> Tali parametri, però, si sono spesso mostrati troppo *burocratici* e poco utili a proporre soluzioni migliorative del servizio offerto ai cittadini, vogliosi di livelli di tutela maggiormente rispondenti alle proprie aspettative.

Non di rado si parla di inefficienze nel settore giustizia nonché dell'eccessiva lungaggine dei procedimenti che occorrono per dare risposta all'interesse pubblico e privato (della parte offesa o della vittima del reato) sotteso all'incriminazione penale. Di solito, tuttavia, si omette di supportare le considerazioni espresse con una tecnica analitica idonea a formulare soluzioni correttive. Potrebbe, invece, mostrarsi utile il tentativo di applicare i criteri tipici dell'*analisi economica* allo studio del processo penale e dell'organizzazione degli uffici giudiziari, ed un minimo di riflessione permette di rendersi conto dell'importanza di un simile tipo di analisi. L'osservazione degli uffici e la concreta verifica dell'organizzazione e delle soluzioni adottabili per migliorarla diventerebbero, dunque, utili strumenti con cui studiare una realtà, anche se così complessa, come quella dei tribunali penali. In questo senso, ad esempio, una recente indagine pubblicata dal *Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni* (MIPA) ha sottolineato che i problemi rilevati nel settore giustizia non riguardano esclusivamente la scarsa dotazione dei fattori produttivi, ma anche la loro non ottimale gestione, sottolineando la necessità di pensare ad indagini di tipo efficientistico.<sup>2</sup>

Di certo, il presente lavoro non ambisce ad essere, per chi ha il compito di trovare soluzioni politiche, una risposta ai suoi problemi. Piuttosto vuole contribuire a chiarire alcune dinamiche connesse ad aspetti economici dell'organizzazione della giustizia, con l'obiettivo di illustrare la letteratura esistente sull'analisi economica delle corti penali e degli uffici del *prosecutor*,

---

<sup>1</sup> Tra questi si veda il cd. *Progetto Cruschetto* avviato dal Ministro della Giustizia con decreto del marzo 2001 e con cui si è inteso applicare al settore giudiziario alcune *tecniche di modellazione quantitativa* allo scopo di valutare preventivamente le ricadute d'ogni eventuale modifica nell'organizzazione degli uffici nonché nelle regole che disciplinano il procedimento.

<sup>2</sup> *Sistemi giudiziari e statistiche in Europa Indicatori di funzionamento e statistiche ufficiali: un confronto tra paesi europei* - Giugno 2004.

di verificare quali aggiustamenti occorrerebbero per applicare un analogo metodo d'indagine al sistema giurisdizionale italiano, nonché di modellare il comportamento del *prosecutor* al fine di scoprire gli incentivi che determinano l'offerta di servizi del suo ufficio. Solo se si conoscono le ragioni che determinano l'offerta, infatti, si può intervenire in qualche modo per orientarla, considerando l'*attore* processuale come una singola *unità produttiva* che miri a *massimizzare il beneficio* che potrebbe trarre dalle risorse di cui dispone (così raggiungendo l'efficienza del proprio ufficio o attraverso un uso più parsimonioso di almeno un *input*, a parità di *output*, oppure attraverso l'accrescimento delle quantità di *output*, a parità di *input*). Nella letteratura anglosassone sono già diffusi studi di questa natura con i quali si è cercato di fornire uno strumento interpretativo da applicare all'analisi di efficienza delle *courts*. Questi tentativi sono stati intrapresi soprattutto per i tribunali civili mentre, nel settore penale, ci si è limitati ad affrontare alcuni aspetti problematici della *criminal procedure* e dell'organizzazione giudiziaria, senza spingersi fino ad una analisi complessiva. In questa linea di studio, propria dell'analisi economica, ci si è soffermati particolarmente sui tempi processuali, con particolare attenzione al principio di *ragionevole durata* del procedimento, sui meccanismi deflativi del dibattimento ed alternativi al processo (*settlement*) capaci di snellire il carico pendenze giudiziarie, sulla durata e l'efficacia cautelare della carcerazione preventiva, nonché sulla determinazione della pena efficiente. Ma è soprattutto riguardo alle funzioni della pubblica accusa (*public prosecutor*) ed alle condizioni per l'esercizio dell'azione penale (*prosecution*) che si è rivolta l'attenzione di autorevoli autori.

Nella letteratura nazionale, se qualche tentativo è stato fatto per il settore civile, praticamente senza precedenti sarebbe uno studio sui tribunali penali che tentasse di applicare lo stesso approccio metodologico tentato oltreoceano: tale settore, infatti, ha sempre fatto emergere obiettivi problemi di ordine concettuale connessi, prima di tutto, alla difficoltà di giungere ad una *definizione non controversa* della stessa *funzione penale* e, in secondo luogo, alla particolare natura dei principi e dei valori coinvolti. Repressione del crimine, senso di sicurezza e legalità, sostanziale uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, presunzione di non colpevolezza sino al giudicato, ragionevole durata del procedimento, garanzie di difesa per l'imputato, tutela giudiziaria per le vittime, separazione dei poteri, sono alcuni dei valori per i quali si è spesso voluto guardare alla sola efficacia, piuttosto che al modo di attuarli in maniera efficiente. Ciò ha prodotto, non di rado, il risultato pratico di misure e provvedimenti né efficaci, né efficienti.

Il processo penale, nel suo complesso, utilizza risorse che altrimenti potrebbero essere utilizzate per altre finalità. Tutti i soggetti che operano dentro il processo, pubblici ministeri e giudici, avvocati di parte civile o dell'imputato, testimoni o consulenti, periti ed ufficiali giudiziari, polizia giudiziaria ed assistenti di cancelleria, nello svolgimento delle proprie funzioni impiegano risorse. Spesso è proprio dall'entità delle risorse che si scelgono di destinare ad una attività piuttosto che ad un'altra che dipende

l'esito di un percorso d'azione; così come è proprio dall'entità e dalla natura delle risorse di cui si ha disponibilità che possono dipendere alcune scelte strategiche. Ogni opzione strategica, infatti, ha un costo rappresentato anche dall'alternativa a cui si rinuncia per dar seguito alla propria preferenza ed anche la scelta tra diverse linee processuali deve essere studiata sulla base dei *costi opportunità* che ognuna determina. A tale logica di certo non si sottrae nessuno degli attori processuali che operano nel settore penale, ma senza dubbio non si sottrae neanche il legislatore, che con il vincolo di bilancio e con i costi e le opportunità di ogni sua politica deve fare i conti.<sup>3</sup> Ogni tipologia di procedimento (ad es. inquisitorio ed accusatorio) ha dei vantaggi e degli svantaggi e, solo qualora se ne diventi pienamente consapevoli, sarebbe possibile trovare la strada più opportuna per raggiungere gli obiettivi che il *pianificatore* pubblico si pone.<sup>4</sup> Spesso, invece, le soluzioni normative di settore si sono mostrate poco idonee al perseguimento degli scopi predeterminati e non hanno in alcun modo provveduto a garantire un'allocazione delle risorse che evitasse sprechi e garantisse risultati positivi in termini di *efficienza e produttività*.

Riesco a comprendere il *disagio* che qualcuno può mostrare nel considerare il *servizio giustizia* anche in termini di *produzione e produttività*. L'obiettivo di misurare la giustizia è certamente complesso ancor più perché il servizio reso dai tribunali, e in particolar modo da quelli penali, è un servizio connaturato dal carattere della pubblicità e da specifiche esigenze e regole che lo rendono del tutto peculiare. Proprio tale carattere, tuttavia, rende meritevole ogni tentativo d'analisi che miri ad ottenere un livello sempre più elevato di soddisfazione per l'utente. Se immaginassimo, infatti, che un provvedimento giurisdizionale possa essere inteso come un qualsiasi altro bene di cui determinare la quantità da produrre, non sarebbe affatto innaturale domandarsi fino a che punto dovrebbe spingersi la sua produzione e a che livello si realizzi l'uguaglianza tra costi e benefici marginali della produzione. Il giudice, il pubblico ministero, o chiunque sia competente all'emanazione di un provvedimento di natura giurisdizionale dovrebbe spingersi, cioè, fino al livello in cui l'ultima unità di prodotto apporti un beneficio aggiuntivo almeno uguale al proprio costo. In una simile accezione, tuttavia, le difficoltà sarebbero di vario tipo, oltre che di ordine teorico, anche di ordine pratico. Come individuare un bene giustizia? Con cosa identificarlo? Con ogni provvedimento di natura giurisdizionale? Con un decreto? Con un'ordinanza? Con una sentenza? Con le sole condanne? Con l'entità della pena comminata?

Diversa valenza potrebbe, allora, avere un'indagine di produttività e di efficienza applicata ai singoli attori processuali. Sia che si tratti di soggetti che svolgono un'attività professionale privata (come nel caso del difensore) sia

---

<sup>3</sup> Sul tema delle scelte strategiche degli attori processuali si veda Elder H.W. *Trial and settlements in the criminal courts: an empirical analysis of dispositions and Sentencing* in Journal of Legal Studies.

<sup>4</sup> Sul punto si vedano R. Oliveri del Castillo *La natura ibrida del processo penale genera inefficienza – A metà strada tra inquisizione e garantismo*. In D&G n. 45 2003; e Kostoris R. *Giustizia, garanzie ed efficienza: delicati equilibri e suggestioni*. In D&G n. 25 2003

che si tratti di soggetti i cui compiti dipendano da doveri istituzionali derivanti dall'ufficio che rappresentano (come nel caso di giudici e pubblici ministeri) si trovano tutti a dover fare i conti con *risorse limitate* e con un *vincolo di bilancio* da tener presente. Ci si può, allora, chiedere in che modo questi attori processuali costruiscano la propria *funzione obiettivo* e a quali condizioni produttive riescano a raggiungere la *massimizzazione* delle rispettive *utilità* o, se si preferisse un approccio caro ai sostenitori della *teoria della dualità*, ci si potrebbe chiedere come questi possano *minimizzare* la propria *funzione di spesa*, tenendo fermo il rispettivo *vincolo di utilità*.

Prima di passare alle possibili applicazioni che i *metodi dell'indagine economica* possono avere sull'oggetto specifico di ricerca (l'efficienza della giurisdizione penale e l'analisi di produttività degli uffici, con particolare riguardo alla Procura della Repubblica), non posso omettere di puntualizzare che è la stessa idea di analizzare l'efficienza delle strutture preposte all'esercizio della *funzione penale* attraverso gli strumenti dell'analisi economica che costituisce un approccio che rompe con la tradizionale analisi procedurale e organizzativistica sinora intrapresa. Un approccio integrato tra diritto ed economia possiede, infatti, grosse potenzialità analitiche sia di carattere positivo che normativo: consente, cioè, di comprendere meglio come funziona la giurisdizione e come potrebbero essere strutturati i propositi di riforma per migliorarla in modo efficace ed efficiente. A questo proposito non si può, oltretutto, trascurare che, ove si valutino efficacia ed efficienza di un sistema di norme o di un'organizzazione, va tenuto ben presente anche il livello di soddisfazione che la collettività trae dal servizio. Pur riconoscendo la complessità ed i rischi a cui un simile tentativo si espone, mi accingo, dunque, ad analizzare la funzione giurisdizionale in materia penale attraverso un approccio integrato tra diritto ed analisi economica. Lo studio economico della funzione penale, sia se svolto in ottica di sistema, sia se sviluppato, invece, con riferimento alle funzioni del singolo agente processuale che opera nelle *courts* non potrà, infatti, prescindere dal costante riscontro con le regole istituzionali che disciplinano ruoli e funzioni. Per queste ragioni, la struttura del lavoro sarà la seguente. Una prima parte della tesi descriverà il servizio giustizia penale nel suo complesso. Muovendo dalla descrizione di alcuni modelli elaborati oltreoceano tenterò, poi, di costruire la *funzione obiettivo* di uno dei soggetti pubblici coinvolti nell'azione penale (il pubblico ministero). Parte del lavoro sarà, invece, dedicata alle regole ed alle modalità di esercizio della *funzione penale*, anche per verificare l'applicabilità ai soggetti processuali pubblici operanti nell'ordinamento italiano della *logica massimizzante*. L'ultimo capitolo descriverà, invece, i risultati dell'osservazione svolta presso gli uffici della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania.



## *Capitolo Primo*

### **LA GIURISDIZIONE PENALE: UN APPROCCIO DI TIPO ECONOMICO**

L'analisi economica della giurisdizione penale può svilupparsi secondo due distinte direttrici: un *approccio sistematico* che miri ad analizzare i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi che i tribunali sono in grado di offrire alla collettività, ed un *approccio microeconomico* che indaghi le modalità con cui i vari attori processuali gestiscono le proprie risorse per realizzare gli obiettivi istituzionali loro assegnati. Partirò dalla prima delle due distinte prospettive di ricerca limitandomi a quei cenni che ritengo utili per meglio comprendere le peculiarità del settore in cui mi muoverò nel resto del lavoro. Mi sposterò, successivamente, all'analisi degli obiettivi e dei vincoli di un singolo agente processuale sulle impronte dei modelli elaborati dalla più tradizionale letteratura di *law and economics*.

#### **1.1 UN QUADRO DI SISTEMA**

Da più parti è stato denunciato un fenomeno di *degrado* della giurisdizione penale che sarebbe pervenuta, per le più ragioni più varie, ad una grave situazione di crisi. La lentezza dei procedimenti, la loro onerosità (sia in termini di costi pubblici che di costi privati) e l'incombente *spettro* della prescrizione sono considerati inequivocabili segnali d'*inefficienza* che, tra l'altro, hanno garantito al nostro Paese il poco ambito primato del numero di condanne subite dalla Corte di Giustizia Europea per la violazione di alcuni principi cardine legati alle modalità ed alla tempistica con cui la giurisdizione dovrebbe essere esercitata.

*“In Italia, la macchina della giustizia è stata più volte oggetto di critiche, per la maggior parte relative alla lentezza dei processi e all'inadeguatezza del sistema giudiziario, ritenuto non sufficientemente in grado di far fronte in modo esauriente ad una domanda di giustizia in continua evoluzione, le cui caratteristiche mutano nel tempo in relazione ai bisogni emergenti della società”.*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Nunziante G. *Il mercato della giustizia civile: un'analisi economica del sistema giudiziario italiano*. Mimeo 2004. In realtà tale lavoro si riferisce alla giurisdizione civile, ma nelle sue considerazioni di sistema descrive bene le potenzialità del metodo d'indagine economica nell'offrire un quadro quanto più completo e aggiornato del sistema giudiziario italiano

Non mancano, d'altra parte, letteratura scientifica ed operatori economici <sup>6</sup> che riconoscano l'esistenza di una relazione tra inefficienza della giustizia e inefficienza del mercato. Un efficiente funzionamento del sistema giudiziario in cui s'incontrano una *domanda* formulata dai cittadini ed un'*offerta* resa dalle istituzioni giudiziarie rappresenta, infatti, una delle condizioni indispensabili per promuovere e garantire il buon funzionamento di un sistema economico e sociale.

In termini economici ogni voce sembra diretta ad affermare la necessità di ridurre l'onerosità del processo penale e renderlo meno costoso sia in termini di risorse pubbliche sia in termini di spesa per l'utente. Si consideri che da un punto di vista economico è possibile analizzare l'efficienza del sistema giurisdizionale esaminandone da un lato i costi, ossia l'impiego di risorse pubbliche che lo Stato deve sostenere per erogare il servizio, e dall'altro i tempi, ossia il lasso temporale mediamente necessario per esaurire tutte le fasi del procedimento. A ben vedere, dunque, la logica della riduzione di spesa non è certo estranea neanche alle considerazioni in tema di ragionevole durata: ridurre i tempi processuali significa contenere i costi sia per lo Stato che per il privato cittadino coinvolto, a vario titolo, nel giudizio penale.

Si è già fatto cenno alla difficoltà di identificare il bene scambiato in questo mercato. Paradossalmente meno difficoltà si hanno nell'identificare gli eventuali caratteri con cui il servizio andrebbe erogato: spesso, cioè, pur nell'impossibilità di identificare l'*output* della produzione, si ricostruiscono più o meno fondati *indicatori di qualità* del servizio. Per alcuni il primo oggetto d'interesse pare essere la ragionevole durata del processo e la necessità che l'intervento sanzionatorio sia certo e tempestivo. C'è chi, invece, si concentra sulla correttezza – quantomeno sotto il profilo della legittimità formale – della decisione assunta.<sup>7</sup> La robustezza delle decisioni giudiziarie può significare, del resto, un disincentivo alle impugnazioni e una maggiore solidità dei primi gradi di giudizio che non rischiano magari di crollare dinanzi alla Suprema Corte di Legittimità. Ad ogni modo, rimane possibile immaginare che ogni provvedimento giurisdizionale venga scambiato tra organi che offrono un servizio e quei cittadini che intendano usufruirne.

---

*inteso come un vero e proprio "mercato della giustizia" in cui si incontra una domanda formulata dai cittadini ed un'offerta assicurata dagli organi giudicanti.*

<sup>6</sup> Si rifletta, ad esempio, sul fatto che gli *indicatori di rischio* elaborati da *Business International* comprendono indici di efficienza della giustizia e che la Banca Mondiale ha approvato numerosi progetti per il miglioramento dei sistemi giudiziari nei Paesi in via di sviluppo.

<sup>7</sup> Sul tema si veda S. Chiarloni *La carriera ad ostacoli non serve all'efficienza della giustizia* in D&G fasc. 20 2003 ed in Diritto Pubblico n. 2 2003.

Per quest'autore i criteri in base ai quali verificare se l'*offerta* di giustizia è in grado di soddisfare i suoi utenti dovrebbero essere: garanzia d'accesso a chiunque, controllo e difesa dei principi di legalità e sicurezza, principio d'uguaglianza sostanziale, garanzia di giusto processo, ragionevole durata del procedimento (ricordo in proposito J. Bentam per il quale "*justice delayed is justice denied*"), non eccessività dei costi pubblici e privati.



La condizione ottima di produzione si troverebbe al livello produttivo in cui il numero di procedimenti iniziati (*domanda*) eguaglia il numero di provvedimenti resi (*offerta*), in modo da non lasciare *pendenze* pregresse. Le denunciate inefficienze risulterebbero legate ad un *disequilibrio* tra *domanda* ed *offerta* nell'ipotetico *mercato del servizio giustizia*. A rigore, cioè, la crisi della giurisdizione penale potrebbe dipendere da un'offerta quantitativamente e/o qualitativamente sottodimensionata rispetto alla domanda. Un ragionamento in tipico stile economico indurrebbe ad ipotizzare che ogni problema di disequilibrio nel mercato (*eccesso di domanda* o *insufficienza di offerta*) possa essere affrontato indifferentemente nei risultati agendo sulla prima o sulla seconda *componente del mercato*. L'intervento sulla domanda finalizzato ad un suo contenimento potrebbe essere immaginato, prima di tutto, attraverso meccanismi miranti a ridurre la criminalità (ad esempio attraverso strategie di repressione o di socialità che consentano la prevenzione del crimine). In secondo luogo, potrebbe tentarsi di agire attraverso strumenti processuali od extraprocessuali che consentano di filtrare ed in qualche modo *razionare* la richiesta di processi derivante dalla collettività. L'unico modo per agire processualmente sulla domanda con un sistema di razionamento della medesima (*modello a domanda razionata*) risulterebbe, poi, escluso dai vincoli di carattere normativo, identificabili in primo luogo con il principio di *obbligatorietà dell'azione penale* (art. 112 cost.) sul quale si avrà modo di discutere approfonditamente. In genere, dunque, un intervento sulla domanda appare molto complesso, anche perché i suoi livelli sono pressoché fisiologici: aumenta con l'aumentare della popolazione e con il complicarsi delle relazioni sociali, e le uniche misure che possano ritenersi apprezzabili al fine di un contenimento della quantità domandata, potrebbero essere costituite da strumenti alternativi alla giurisdizione o, nel contesto della giurisdizione, dal moltiplicarsi di formule di non procedibilità per irrilevanza o particolare tenuità del fatto.<sup>8</sup> Non pochi, ad esempio, sono coloro che ritengono che l'unico modo per *comprimere* effettivamente la domanda sia costituito da una

---

<sup>8</sup> Con riguardo al diritto civile compie uno sforzo di definizione della *domanda* di giustizia Musy A. *Un manager in tribunale: costi e tempi della giustizia civile. Analisi economica, riforme, strumenti alternativi*. In Biblioteca della Libertà, XXXIV (1999), maggio-agosto, n. 150.

Chiarendo la differenza tra i dati che esprimono la domanda di procedimento e la complessiva domanda di giustizia della collettività l'autore sostiene che "i dati non individuano la domanda complessiva della collettività, ma soltanto quella che si è espressa concretamente sotto forma di instaurazione del procedimento civile. In altri termini, essi non consentono di valutare la domanda di giustizia potenziale che, pur presente nel sistema, non si è tradotta in una lite per le più svariate ragioni, non ultima proprio la consapevolezza dei costi (tanto materiali che umani) e dei tempi che un procedimento civile di cognizione in Italia può comportare.

In termini matematici, si ha che:

$$D_e = D_t - D_l \quad \text{con } D_l = f(i)$$

dove  $D_e$  rappresenta la domanda di giustizia espressa,  $D_t$  la domanda di giustizia totale presente nel sistema,  $D_l$  la domanda latente, mentre  $i$  sta per l'inefficienza del sistema giudiziario".

profonda opera di depenalizzazione.<sup>9</sup> L'ultimo intervento normativo *ad hoc* in tale direzione – la legge n. 205 del 1999 – ha prodotto risultati di molto inferiori alle aspettative e la tanto ambita depenalizzazione ha costituito “*il classico cucchiaino con cui si intende svuotare l'oceano*”.<sup>10</sup> Nel dettaglio, l'esplicita abrogazione di alcuni articoli del codice penale è apparsa priva di effetti deflativi davvero incisivi sul carico degli uffici giudiziari dal momento che si consideravano ipotesi abrogate già *di fatto* perché storicamente superate (si pensi ai casi di istigazione pubblica e apologia o a delitti cosiddetti cavallereschi), o perché relative a condotte di basso allarme sociale già diffusamente tollerate (si pensi al turpiloquio e alla vendita a sconosciuti di chiavi o grimaldelli). La stragrande maggioranza delle contravvenzioni riguarda ipotesi che ormai raramente destano un reale allarme sociale e che, meglio e più efficacemente, potrebbero essere punite con sanzioni di natura e contenuto diverso da quello penale. Sanzioni che, tra l'altro, sottratte ai meccanismi che di fatto rendono non eseguite le condanne penali (sospensione condizionale, attesa del passaggio in giudicato), assumerebbero una effettiva funzione di prevenzione generale. La realtà sociale, infatti, tende ormai a limitare ai fatti realmente allarmanti la sanzione penale: persino i fatti colposi più che sintomo di pericolosità sociale di chi li ha compiuti potrebbero essere facilmente giudicati come *incidenti di percorso*. In realtà l'obiettivo di contenere la *domanda* si rende difficile da attuare soprattutto perché non esiste un vero e proprio *prezzo di ingresso al servizio*. Né l'ipotesi di imposizione di costi espliciti (*tariffe*) per l'ingresso alla giurisdizione sarebbe soluzione facilmente digeribile anche dal punto di vista della sua equità: l'esercizio dell'azione penale è sempre esercitato dallo Stato ed è, per di più, obbligatorio nel nostro ordinamento.

Si potrebbe, allora, immaginare di intervenire sull'offerta impiegando più risorse in termini di strutture, mezzi e personale. Una politica di questo genere sarebbe sicuramente una politica coraggiosa, benefica ma certamente non decisiva e non potrebbe indurre a considerare un *modello ad offerta variabile* come risolutivo. È certamente vero che incrementare l'offerta, potrebbe consentire di snellire il numero di pendenze pregresse e portare i processi a soluzione in tempi più brevi, ma ciò porrebbe dei problemi di carattere politico, sottraendo risorse ad altri settori. È ovvio poi che la scelta andrebbe attentamente valutata e ponderata nel suo complesso e con l'ottica del decisore pubblico. Inoltre, aumentare o diminuire gli investimenti in un settore può produrre effetti anche indiretti e difficilmente calcolabili. Si faccia il paragone con la spesa sanitaria: se lo Stato spendesse meno in termini di *welfare*, la maggiore esposizione a malattie e la più diffusa mortalità produrrebbe i propri costi sociali altrove. E' per questo che, quando si calcolano i costi di un'attività pubblica, non ci si può riferire solo alla logica di bilancio, ma bisogna concentrarsi nello sforzo di *pianificare* i livelli di

---

<sup>9</sup> Sul punto Paliero C. E. *Minima non curat praetor. Ipertropia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari* Padova 1985

<sup>10</sup> Mannucci Pacini I. *L'organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale* in *Questioni Giustizia* n. 1 2000

offerta in relazione alle dimensioni della domanda e tenendo presente, tra l'altro, il *principio di universalità* nell'accesso al servizio. Il problema delle risorse attiene a come l'ordinamento si munisce degli strumenti necessari per raggiungere i propri obiettivi: in linea di principio, infatti, il *decisore* pubblico dovrebbe assicurare un livello di finanziamento del sistema in grado garantire la fornitura ottimale del servizio. Tuttavia le scelte di spesa pubblica vengono determinate secondo priorità decise in sede politica, con i condizionamenti che la necessità del consenso determina, sicché il problema si intersecherebbe con le scelte politiche di preferenza (basterebbe, ad esempio, non spendere nemmeno un centesimo in armamenti e utilizzare la totalità delle risorse per la sanità o nella giustizia). In ogni caso, poi, andrebbe verificato in concreto il modo in cui le risorse eventualmente destinate ad un settore vengano utilizzate.

*“Poiché le risorse collettive sono per definizione scarse, mentre altrettanto naturalmente i bisogni collettivi - di sanità, cultura, istruzione, trasporto, sicurezza sociale, salvaguardia ambientale” e, aggiungo io, giustizia “sono potenzialmente illimitati uno dei fondamentali imperativi di una Pubblica Amministrazione è certamente quello di distribuire le risorse sui diversi possibili impieghi facendone in ciascuno di essi l’uso più efficiente ed efficace. Cercando in sintesi il massimo risultato con il minor dispendio di risorse”.*<sup>11</sup>

Con riferimento alle concrete modalità con cui le risorse pubbliche vengono organizzate, un recente *Report*<sup>12</sup> del Consiglio di Europa, guardando ai costi ed ai tempi dei sistemi giudiziari dei Paesi Membri dell'Unione Europea, ha dimostrato che la spesa pubblica in Italia destinata alla giustizia si attesta al di sopra dei valori medi. Sembrerebbe, dunque, che se di sottodimensionamento dell'offerta si volesse discutere, tale *insufficienza* dovrebbe essere ricondotta più che all'entità delle risorse investite, alla loro concreta gestione. I dati pubblicati dalla Commissione, cioè, confermano l'impossibilità di attribuire ai pochi investimenti un ruolo preponderante nel giustificare le denunciate carenze del sistema giudiziario. È, dunque, improprio immaginare che un incremento delle voci di spesa pubblica destinate alla giustizia possa ritenersi una soluzione da sola sufficiente a ricondurre il processo penale nei limiti della ragionevole durata ed il servizio giustizia a livelli di efficienza. Già nel 2003, del resto, Daniela Marchesi (a dire il vero con particolare attenzione al *comparto* civile) elaborando dati statistici annuali dal 1995 al 1999 (con fonte I.r.s.i.g. – C.N.R. 2001 e O.C.S.E. 2001) metteva in rilievo come la spesa pubblica per la Giustizia in Italia fosse una delle voci del bilancio in maggior crescita e che, a fronte di quell'incremento di risorse, non vi fosse stato un adeguato recupero in termini

<sup>11</sup> Fabbri, Fazioli e Filippini *Intervento pubblico ed efficienza possibile* Il Mulino 2002

<sup>12</sup> I dati, tra loro coerenti, sono riferiti alla situazione dell'anno 2002 e dell'anno 2004 (contenuti nelle relazioni presentata dal CEPEJ rispettivamente nell'ottobre 2004 e 2006)

di efficienza, né alcun incremento degli *indicatori di produttività*.<sup>13</sup>

Le tabelle che seguono descrivono le rilevazioni del Consiglio d'Europa per l'anno 2002 e per l'anno 2004 relative alla spesa pubblica in Euro per gli uffici giudiziari penali

	Court budget per inhabitant in
Andorra	49,58
Armenia	1,03
Austria	69,63
Azerbaijan	0,64
Belgium	64,41
Bulgaria	3,53
Croatia	30,43
Czech Republic	21,02
Denmark	29,80
Estonia	12,24
Finland	41,05
France	28,35
FYROMacedonia	6,95
Georgia	0,83
Germany	53,15
Hungary	27,00
Iceland	32,39
Ireland	22,21
Italy	45,98
Latvia	6,70
Liechtenstein	224,08
Lithuania	9,63
Malta	23,53
Moldova	0,80
Netherlands	41,01
Norway	39,33
Poland	17,33
Portugal	46,98
Romania	5,40
Russian Federation	4,62
Slovak Republic	11,24
Slovenia	51,42
SM-Serbia	20,01
Spain	23,52
Sweden	44,44
Switzerland	102,66
Turkey	3,66
Ukraine	2,31
UK- England and Wales	16,89
UK- Northern Ireland	11,87
UK- Scotland	not reported

- spesa pubblica per uffici giudiziari penali in euro per abitante. Anno 2002

<sup>13</sup> D. Marchese *Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile* Il Mulino 2003.

	Budget for public prosecution			Budget for public prosecution	
	Total budget	Budget per inhabitant		Total budget	Budget per inhabitant
Andorra	395.645	5,89	Liechtenstein	1.312.103	38,75
Armenia	1.949.872	0,61	Lithuania	21.613.000	6,24
Austria	not available	-	Malta	1.000.000	2,61
Azerbaijan	11.185.000	1,36	Moldova	2.111.089	0,59
Belgium	not reported	-	Netherlands	422.587.000	26,41
Bulgaria	15.383.510	1,96	Norway	10.240.912	2,26
Croatia	23.213.000	5,23	Poland	217.303.886	5,88
Czech Republic	46.300.000	4,54	Portugal	75.568.266	7,26
Denmark	770.773.870	-	Romania	52.361.020	2,41
Estonia	4.964.235	3,66	Russian Federation	378.928.440	2,61
Finland	29.000.000	5,61	SM-Serbia	13.712.165	1,83
France	569.000.000	9,45	Slovak Republic	18.324.000	3,41
FYROMacedonia	2.500.000	1,24	Slovenia	14.731.946	7,50
Georgia	1.950.000	0,45	Sweden	81.779.952	9,15
Germany	45.550.000	-	Switzerland	not reported	-
Greece	not reported	-	Turkey	not available	-
Hungary	108.191.550	10,67	Ukraine	41.494.118	0,87
Iceland	916.940	3,18	UK-England & Wales	666.000.000	12,80
Ireland	31.100.000	7,94	UK-Northern Ireland	not reported	-
Italy	878.493.957	15,33	UK-Scotland	not reported	-
Latvia	11.340.187	4,89			

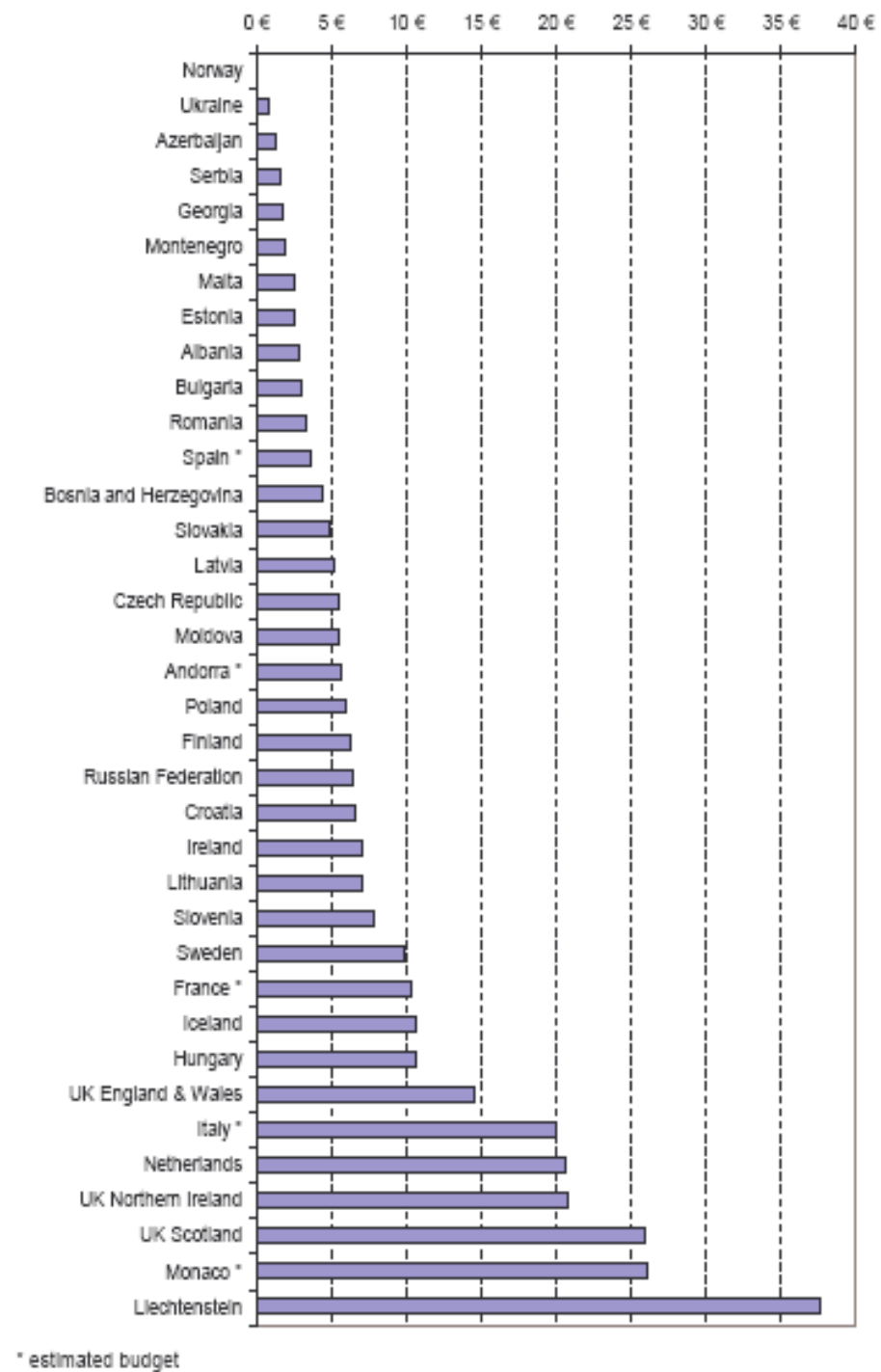
Data: Q79, Q1

- Budget in euro per l'ufficio di *prosecution* totale e per abitante. Anno 2002

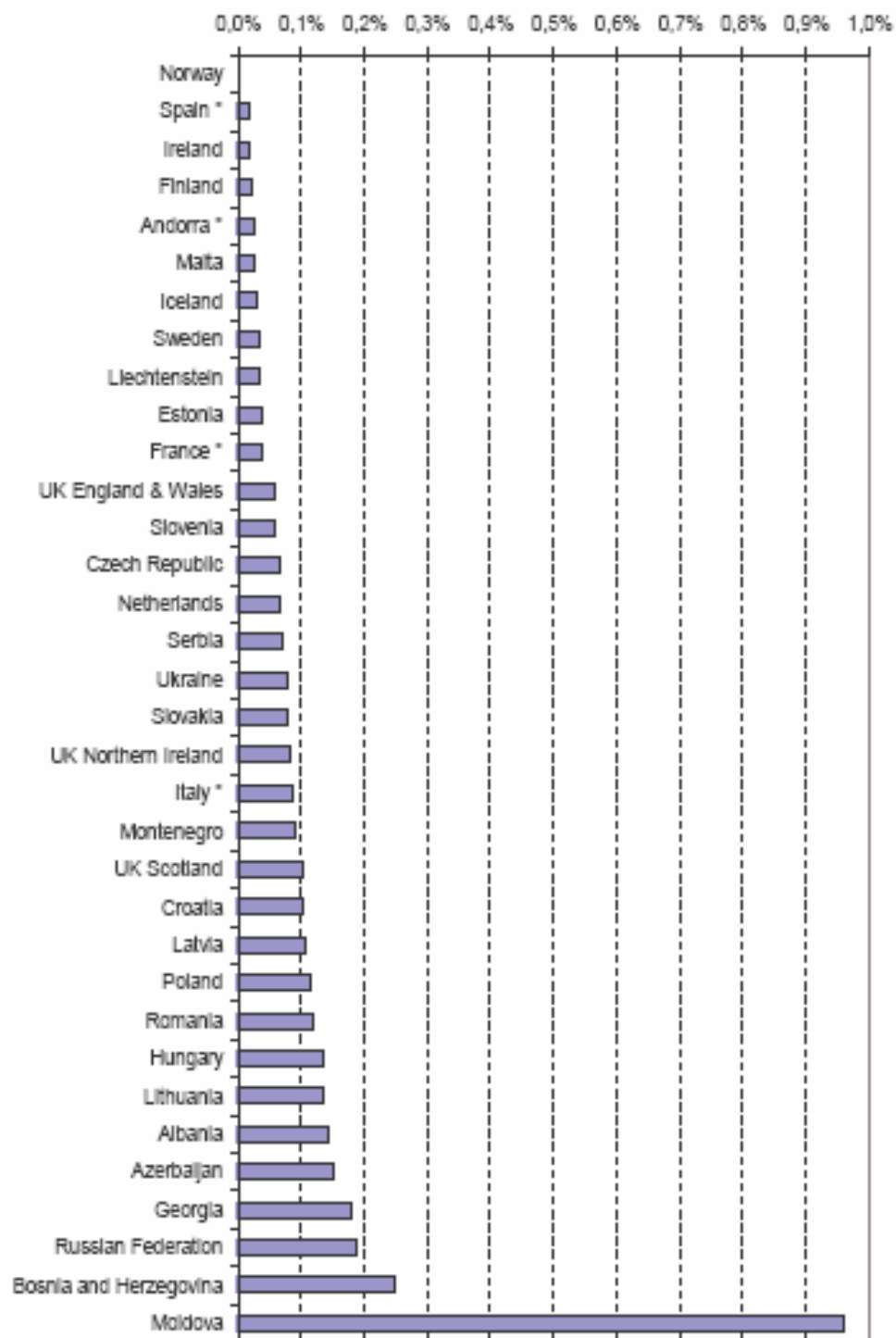
Country	2009 Annual public budget spent on the prosecution system	Annual public budget spent on the prosecution system per inhabitant	Annual public budget spent on the prosecution system per inhabitant as percentage of per capita GDP	Annual public budget spent on the prosecution system per inhabitant as percentage of annual gross average salary
Albania	8 498 900 €	2,8 €	0,14%	0,11%
Andorra *	426 969 €	5,6 €	0,02%	0,04%
Azerbaijan	10 516 740 €	1,3 €	0,15%	0,13%
Bosnia and Herzegovina	16 591 370 €	4,3 €	0,25%	0,09%
Bulgaria	22 626 626 €	2,9 €	-	0,12%
Croatia	28 967 501 €	6,5 €	0,11%	0,07%
Czech Republic	55 924 241 €	5,5 €	0,06%	0,08%
Estonia	3 500 000 €	2,6 €	0,04%	0,05%
Finland	33 022 000 €	6,3 €	0,02%	0,02%
France	646 771 000 €	10,4 €	0,04%	0,03%
Georgia	7 488 585 €	1,7 €	0,18%	0,17%
Hungary	108 000 000 €	10,7 €	0,13%	0,15%
Iceland	3 100 000 €	10,6 €	0,03%	0,03%
Ireland	28 661 000 €	7,1 €	0,02%	0,03%
Italy	1 167 510 000 €	20,0 €	0,05%	0,05%
Latvia	12 018 365 €	5,2 €	0,11%	0,14%
Liechtenstein	1 302 339 €	37,6 €	0,04%	0,05%
Lithuania	24 375 087 €	7,1 €	0,14%	0,18%
Malta	1 023 260 €	2,5 €	0,03%	0,02%
Moldova	18 623 700 €	5,5 €	0,36%	0,54%
Monaco *	780 740 €	26,0 €	-	-
Montenegro	1 157 047 €	1,9 €	0,05%	0,05%
Netherlands	335 300 000 €	20,6 €	0,07%	0,07%
Norway	10 737 €	0,0 €	0,00001%	0,00001%
Poland	226 591 855 €	5,9 €	0,11%	0,10%
Romania	70 989 086 €	3,3 €	0,12%	0,14%
Russian Federation	926 827 355 €	6,5 €	0,19%	0,27%
Serbia	12 108 235 €	1,6 €	0,07%	0,06%
Slovakia	26 289 474 €	4,9 €	0,08%	0,10%
Slovenia	15 500 000 €	7,8 €	0,06%	0,06%
Spain *	153 158 726 €	3,6 €	0,02%	0,01%
Sweden	89 000 000 €	9,9 €	0,03%	0,03%
Ukraine	41 307 800 €	0,9 €	0,08%	0,08%
UK England & Wales	770 000 000 €	14,5 €	0,06%	0,04%
UK Northern Ireland	35 370 000 €	20,7 €	0,08%	0,07%
UK Scotland	131 300 000 €	25,9 €	0,11%	0,08%

\* estimated budget

- Budget in euro impiegato nella *prosecution*. Anno 2004



- Budget annuale impiegato nella *prosecution*. Anno 2004



\* estimated budget

- Budget investito nella *prosecution* per abitante come percentuale di GDP *pro capite* in 2004



A tenore di tali rilevazioni pare, dunque, che per l'Italia gli interventi non debbano essere esclusivamente quelli legati all'aumento delle voci di spesa pubblica destinate alla giustizia, ma debbano piuttosto dirigersi verso un incisivo percorso di modernizzazione normativa ed organizzativa.<sup>14</sup> Il diffuso giudizio di inadeguatezza dell'offerta del servizio giustizia sembrerebbe, cioè, essere legato all'esistenza di numerose *sacche di non efficienza* che, come in ogni altro settore pubblico, anche tra gli uffici in cui si esercita la giurisdizione trovano terreno fertile.

Non può, tra l'altro, essere taciuto che le ultime rilevazioni statistiche pubblicate dal Ministero della Giustizia (su fonte ed elaborazione della Direzione Generale di Statistica) – sebbene fortemente influenzate dalla gestione dei *registri*<sup>15</sup> – testimonierebbero un progressivo ridursi delle pendenze ed un affievolimento del supposto divario tra *domanda* ed *offerta* di servizi giurisdizionali.

### Movimento dei procedimenti penali nazionali per tipologia d'ufficio - Anni 2001, 2002, 2003, 2004 -

Anno 2001								
Uffici	Materia	Pendenti Iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Pendenti Finali	Durata Media	Variazione delle pendenze %	Indice di Smentimento %
Corte d'Appello	Appello dibattimento penale	107.685	74.652	74.898	107.434	525	-0,23	41,08
Tribunale e sezioni distaccate	Dibattimento Monocratico	216.950	317.267	279.789	254.128	288	17,00	52,00
Tribunale	Dibattimento Collegiale	46.956	18.251	28.322	36.885	657	-21,00	43,00
Procure della Repubblica	Registro Noti	2.561.446	1.471.774	1.569.846	2.463.374	603	-3,00	38,00
Anno 2002								
Corte d'Appello	Appello dibattimento penale	108.949	83.902	74.898	117.959	522	8,27	38,84
Tribunale e sezioni distaccate	Dibattimento Monocratico	250.572	353.178	301.445	291.487	302	16,33	49,93
Tribunale	Dibattimento Collegiale	36.875	14.561	17.595	30.873	769	-16,28	34,21
Procure della Repubblica	Registro Noti	2.427.538	1.397.647	1.528.763	2.266.523	585	-6,63	39,97
Anno 2003								
Corte d'Appello	Appello dibattimento penale	118.478	82.757	70.795	130.395	592	10,06	35,18
Tribunale e sezioni distaccate	Dibattimento Monocratico	279.519	352.638	304.025	328.132	338	17,39	48,09
Tribunale	Dibattimento Collegiale	27.905	13.479	14.734	26.650	706	-4,50	35,60
Procure della Repubblica	Registro Noti	2.180.351	1.485.080	1.521.819	2.143.612	525	-1,69	41,52
Anno 2004								
Corte d'Appello	Appello dibattimento penale	134.741	78.065	72.940	139.802	664	3,76	34,28
Tribunale e sezioni distaccate	Dibattimento Monocratico	324.686	339.892	311.632	345.266	375	6,34	46,89
Tribunale	Dibattimento Collegiale	25.873	13.884	14.729	23.832	634	-7,89	37,05
Procure della Repubblica	Registro Noti	2.129.485	1.503.417	1.568.460	1.993.233	490	-6,40	43,17

Fonte: Ministero della Giustizia  
Direzione Generale di Statistica

<sup>14</sup> Seppur espresse con riguardo ai soli uffici di cancellerie, interessante la recente pubblicazione di G. Guarda, in D&G n. 4 2005 *Giustizia, va sciolto il nodo risorse. È inutile spendere di più se manca la professionalità nella gestione.*

<sup>15</sup> Sul punto si veda il cap. 3 § 3.

### Movimento dei procedimenti penali nazionali per tipologia di ufficio - Anno 2004 -

Uffici	Materia	Iniziali	Sopravvenuti	Esauriti	Finali	Durata media	Variazione delle pendenze %	Indice di smaltimento %
Corte d'Appello	Appello dibattimento penale	134.741	78.065	72.940	139.802	664	3,76	34,28
Tribunale e sezioni distaccate	Dibattimento Monocratico	324.686	339.892	311.632	345.266	375	6,34	46,89
Tribunale	Dibattimento Collegiale	25.873	13.884	14.729	23.832	634	-7,89	37,05
Corte d'Assise	Dibattimento Assise	440	361	367	432	437	-1,82	45,82
Giudice per le Indagini Preliminari	Registro Noti	754.276	991.057	905.426	815.895	302	8,17	51,88
Procure della Repubblica	Registro Noti	2.129.485	1.503.417	1.568.460	1.993.233	490	-6,40	43,17
Giudice di Pace	Dibattimento	48.851	91.223	81.195	58.225	227	19,19	57,97
Giudice di Pace per le Indagini Preliminari	Registro Noti	23.355	218.766	209.257	32.437	48	38,89	86,43

Fonte: Ministero della Giustizia  
Direzione Generale di Statistica

Le rilevazioni ufficiali, tuttavia, non solo non tengono conto della *domanda potenziale* (o inespressa) di procedimenti, ma soprattutto vengono elaborate sulla base delle sole iscrizioni nel *registro noti*, trascurando invece il consistente numero di fascicoli iscritti al *registro ignoti* ed al *registro atti non costituenti reato*. I dati raccolti presso la Procura di Catania, ad esempio, dimostrano che per il solo 2004 il numero di procedimenti iscritti al *registro noti* è addirittura inferiore alle iscrizioni nei registri *ignoti* e *non costituenti reato*.

**Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania – rilevazione  
del movimento dei procedimenti – Anno 2004**

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>	
	<b>Numero atti</b>
Pendenti all'inizio del periodo	29.108
<b>Sopravvenuti nel periodo</b>	<b>15.981</b>
Esauriti nel periodo	18.297
Pendenti alla fine del periodo	26.792

<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	4.451
<b>Sopravvenuti nel periodo</b>	<b>12.968</b>
Esauriti nel periodo	11.383
Pendenti alla fine del periodo	6.036

<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	4.167
<b>Sopravvenuti nel periodo</b>	<b>5.565</b>
Esauriti nel periodo	5.423
Pendenti alla fine del periodo	4.309

## 1.2 TRA DOMANDA ED OFFERTA DEL PRODOTTO GIUSTIZIA

Per meglio comprendere le ragioni di quanto detto sinora può essere utile descrivere le modalità con cui attuare gli eventuali interventi sulla domanda o sull'offerta del *prodotto giustizia* per ricondurre il sistema all'equilibrio. Si potrebbe tentare di ricostruire le *funzioni di domanda* (degli utenti del servizio) e di *offerta* (degli organi preposti ad erogarlo). In questa ipotesi la quantità sarebbe per gli utenti correlata ai benefici che potrebbero trarre dal servizio (considerando però anche i costi di accesso alla giurisdizione: ad es. assistenza legale, tempo di riconoscimento del diritto, incertezza sugli esiti del procedimento, etc.) e per gli esercenti, invece, sarebbe correlata ai costi di produzione dal servizio reso (tenendo presenti, tuttavia, anche le finalità a cui la giurisdizione tende: ad es. la diffusione di un maggior senso di legalità e sicurezza, la riduzione delle perdite di benessere sociale, il recupero del maltolto etc.).<sup>16</sup> Né sarebbe privo di senso immaginare che nel mercato ipotizzato operi un *sistema di prezzi*. Infatti, a parte le regole di diritto che possono essere definite come *beni pubblici samuelsoniani*, gli altri *beni* con cui uno Stato risponde ai bisogni di giustizia, ordine pubblico e difesa (*bisogni di protezione*) sono beni di cui è possibile immaginare una divisibilità in *unità di vendita*, e la possibilità di escludere chi non volesse pagarne il costo.<sup>17</sup> Molti di questi beni mostrano il carattere di chiara divisibilità: così i servizi dei tribunali, i servizi di protezione svolti dalla polizia e dai vigili, etc. In astratto, cioè, i bisogni di protezione potrebbero essere soddisfatti, anche su un ipotetico mercato, facendo pagare una quota commisurata al costo. Né può essere accolta la critica secondo cui rimarrebbe sfornita di protezione la fascia più debole della popolazione. Tale eventualità, infatti, si presenta per qualsiasi *bene* anche di *mercato*. D'altra parte il *servizio pubblico di offerta della giurisdizione*, spesso, prevede dei corrispettivi d'accesso al servizio: così tasse e contributi giudiziari, marche da bollo per il rilascio di atti e documenti, compensi ed onorari, le *spese di giustizia* per le notifiche e i sequestri, etc. Dunque, che l'operatore pubblico operi, in certi settori, al di fuori del mercato, non significa che lo faccia in modo avulso dalle sue leggi. I servizi resi dai tribunali, ad esempio, sono affidati alla *mano pubblica* perché possono comportare l'uso della forza e la necessità che l'esercizio avvenga in modo imparziale e, soprattutto, perché la fruizione va garantita, per ragioni tipicamente sociali, anche a chi non ne volesse sopportare i costi.

---

<sup>16</sup> Il bene scambiato nel mercato giurisdizionale può assimilarsi, in linea teorica, ad un bene pubblico, caratterizzato da *non rivalità* nel consumo (il suo consumo da parte di un individuo non riduce la possibilità di consumo della medesima unità da parte di un altro individuo) e *non escludibilità* (un bene è non escludibile se il possessore/produttore non è in grado di escludere dal consumo i soggetti che non corrispondono un prezzo - *free riders*). Ma, in realtà, la presenza di fenomeni di congestione e di una parziale escludibilità giuridica della domanda attribuiscono al prodotto giustizia il carattere di *bene pubblico non puro*.

<sup>17</sup> Sul punto si veda Forte F. *Scienza delle Finanze* Giuffrè 2002.

La particolare natura dell'*output giuridico* ed il *principio di universalità nell'accesso al servizio*, però, rischierebbero di conferire all'analisi non solo una particolare complessità, ma anche poca significatività. L'uso dello schema domanda e offerta, invece, è giustificato solo se serve a qualcosa. Nel caso generale (nello scambio di una merce qualsiasi, ad esempio) esso serve a determinare la quantità scambiata e il prezzo. Se si tratta di un servizio reso da un soggetto pubblico il prezzo in effetti non esiste. Togliendo la determinazione della quantità – ed in effetti l'assunzione di una curva di offerta verticale (conseguente all'assunzione del principio di universalità di accesso al servizio e di trascurabilità dei costi variabili rispetto alle voci complessive di costo)<sup>18</sup> equivale ad eliminare la determinazione della quantità – rimarrebbe la determinazione del prezzo che in questo ambito, come già detto, è una cosa assai dubbia.

Si tenga presente che nel breve periodo possono considerarsi stabili sia l'entità delle risorse (*input*) sia i livelli di produttività delle medesime. In siffatto *sistema* per rispondere ad un eventuale incremento dei livelli di domanda, il *pianificatore* pubblico potrebbe nel lungo periodo incrementare l'investimento nel settore. Si è già detto, tuttavia, che le possibili scelte politiche in questa direzione sarebbero utili ma non sempre risolutive. Risultati analoghi, nel senso di un incremento di *output* offerto e di riduzione di costi potrebbero, però, essere raggiunti agendo su alcune delle altre componenti dell'offerta in modo da incidere sulla *produttività*. Nonostante autorevole dottrina consideri l'offerta di giurisdizione verticale, si potrebbe considerare, ad esempio, l'ipotesi di non trascurabilità dei costi variabili. I fattori impiegati per la produzione di ogni provvedimento giurisdizionale, infatti, possono ben essere distinti in *fattori fissi* (ad esempio gli *immobili* adibiti alla giurisdizione (**s**)) e *fattori variabili*, rappresentati invece da tutte le risorse che hanno una correlazione diretta con il numero di provvedimenti prodotti (ad esempio il lavoro dei magistrati (**m**), il personale amministrativo (**p**) ed ogni macchinario strumentale alle funzioni giurisdizionali (**c**)). In siffatta costruzione i *costi di produzione fissi* e *variabili* sono funzione diretta, rispettivamente di (**s**), e di (**m**), (**p**) e (**c**).

Per cui i *costi totali* possono essere espressi come  $CT = C(s) + C(m, p, c)$

Non trascurando le voci di *costo variabile* occorrerebbe riconoscere alla *curva di offerta* del servizio giurisdizionale, una pendenza positiva ed un andamento crescente.

A prescindere dalla *pendenza* che, per diversa costruzione, assumerebbe la *curva d'offerta*, a rigore d'analisi è opportuno chiarire che il giudizio di auspicabilità degli interventi sull'offerta, di qualsiasi natura essi siano, dovrebbe anche confrontarsi con altre valutazioni. Non è detto, infatti, che un incremento della quantità di *output* immesso sul *mercato* comporti un aumento per le strutture erogatrici dei relativi *ricavi*: non è, infatti, certo che sussista un incentivo ad incrementare la quantità di prodotto scambiato.

---

<sup>18</sup> In questo senso Posner R. A. in *The federal Courts – Challenge and Reforms* Harward Un. Press 1999.

Solo un cenno, nonostante meriterebbero un ampio approfondimento, al fenomeno, difficilmente calcolabile ma che non occorre trascurare, delle *esternalità*. Alla produzione ed al consumo del *bene giustizia* possono, infatti, essere facilmente associati significativi effetti positivi anche in coloro che non partecipano direttamente allo *scambio*: l'attività di repressione del crimine, infatti, consente la diffusione di una più generale sensazione di legalità nel complesso delle relazioni sociali. Anche ad esito di tali considerazioni è permesso definire il *prodotto giustizia* come *public merit good*.

### 1.3 UNA PRODUZIONE NO PROFIT?

Con l'intento di procedere per livelli di complicazione successiva, ritengo utile un chiarimento legato alle ipotesi sinora assunte. La forse non molto realistica ma più semplice ipotesi in cui il servizio venga interamente finanziato dall'utente privato trascura del tutto il ruolo dello Stato finanziatore o erogatore diretto del servizio. Per usufruire dei servizi resi dai tribunali penali gli utenti, infatti, non sempre devono sopportare dei costi, perlomeno espliciti.<sup>19</sup> L'ipotesi che gli utenti siano costretti a pagare un costo di accesso al servizio è stata avanzata da autorevole dottrina americana: Posner, ad esempio, ha ipotizzato, come possibile soluzione al fenomeno di *eccesso* di domanda rispetto ai livelli di offerta, la previsione di *meccanismi tariffari*. L'idea di accrescere il costo privato per l'accesso alla giurisdizione produrrebbe di certo dei risultati in termini di contenimento della quantità domandata, ma con essi anche dei problemi di natura equitativa. In ogni caso non può essere tralasciata la reale natura del servizio che viene direttamente erogato dallo Stato attraverso i propri *organi* e, per questa ragione, l'analisi va gradualmente ricondotta all'ipotesi in cui il servizio venga finanziato non dall'utente privato, ma dal settore pubblico attraverso la fiscalità. La giurisdizione risponde a scopi propri che di certo non tendono alla realizzazione di un *profitto*, e per di più la produzione non si confronta con una *domanda* tipica di soggetti che attribuiscono un valore al servizio offerto e che, in base alle proprie valutazioni, ne decidano l'acquisto. Attorno a considerazioni di tal natura si concentrano, del resto, parecchie delle critiche di coloro che ritengono impraticabile lo studio, in termini economici, del *servizio giustizia*. Tuttavia anche altri settori di particolare interesse pubblico, primo tra tutti il settore della *Sanità*, sono ormai da tempo analizzati in termini di produttività e con logiche di gestione manageriale, seppur con la piena consapevolezza della peculiarità degli interessi che esse tutelano. Non del tutto velleitario si mostrerebbe, allora, il tentativo di utilizzare anche con riferimento alla giustizia penale logiche tipiche di un'*analisi di mercato*, qualora essa si sviluppi nella piena consapevolezza della necessità di

---

<sup>19</sup> Posner calcola che più del 99 % dei costi di giurisdizione sono a carico della collettività e cioè dei *tax payers*. In *The federal Courts – Challenge and Reforms* Harvard Un. Press 1999

adeguare i parametri utilizzati alla natura del servizio offerto.

Potrebbe risultare utile, ad esempio, analizzare le modalità di erogazione del servizio pubblico come quelle imprese – *non profit* – non aventi scopi di lucro, ma che tuttavia non debbono operare *in perdita*. Un aspetto sul quale occorrerebbe riflettere riguarda la relazione che corre tra condizione di esercizio *non profit* ed efficienza economica. La ragione delle lamentate inefficienze dei tribunali, allora, potrebbe dipendere dal fatto che, in genere, “*the non profit provider has less incentive to be efficient than a profit provider would have, because cost saving do not accrue to him as profit*”.<sup>20</sup>

Se l'erogatore del servizio pubblico non può avere quale obiettivo il *profitto*, le sue scelte non possono essere valutate rispetto al *criterio del profitto*, ma devono considerarsi in funzione di qualche altra variabile. A questo proposito è indispensabile comprendere le dinamiche con le quali vengono assunte le decisioni nel processo di organizzazione degli uffici e conoscere quale tipo di incentivi agisca sui soggetti protagonisti della giurisdizione e quale *funzione di utilità* questi tendano a *massimizzare*. Si potrebbe ipotizzare che, essendo l'incremento dei servizi resi un obiettivo fortemente desiderabile dalla collettività, la prima variabile strategica di tale *funzione* sia costituita dalla quantità di servizi erogati. La *produzione* dovrebbe, infatti, attestarsi ad un livello minimo sotto il quale non sarebbe né individualmente, né socialmente accettabile. Altro fattore di cui occorre, poi, tenere conto nell'attività di chi esercita la funzione penale è la *qualità* della decisione assunta. Appare sufficientemente verosimile che la correttezza delle decisioni espresse e dunque il livello qualitativo del prodotto offerto possa rivestire un ruolo preminente tra gli obiettivi degli *uffici della giurisdizione*, anche perché a ciò è connesso il prestigio degli organi che le hanno emanate. Certamente in un'analisi di dettaglio potrebbero assumere un ruolo significativo molti altri incentivi: lo stesso Posner ne ha individuati diversi (tra cui reputazione, prestigio, etc.) a cui molti altri potrebbero aggiungersene, come ad esempio il desiderio di dimostrare la propria professionalità e virtuosità tecnica oppure il molto più altruistico interesse di servire la collettività. Si dirà tra breve che a livello individuale potrebbero avere un ruolo anche incentivi *non coerenti*, o non omogenei a quelli dell'ufficio. Ciò, tuttavia, non costituisce necessariamente un indebolimento dell'esempio proposto. Tutti i magistrati hanno un forte interesse a che sia incrementata la quantità e la qualità delle risorse attribuite all'ufficio dal momento che rappresentano un elemento determinante del livello qualitativo e quantitativo del servizio che possono fornire. Per adesso, tuttavia, ci stiamo riferendo alla funzione complessiva delle strutture che offrono servizi giurisdizionali e non a funzioni individuali e, nell'ottica di sistema, gli obiettivi dei singoli si cumulano ed omogeneizzano in un'unica funzione di *utilità*.

Si pongono a questo punto delle difficoltà in merito al modo di misurare quantità e qualità dell'*output*. È possibile utilizzare, soprattutto in relazione

---

<sup>20</sup> Posner R. A. *What do judges maximize?* In *Overcoming Law*. New York Times Book Review Editors

alla *qualità*, alcuni criteri indicativi (ad es. la completezza della motivazione, lo studio approfondito dei temi trattati, il suo aspetto formale etc.) combinabili tra loro, tenendo presente che esistono aspetti largamente non tangibili e che non può in alcun modo avere un ruolo il merito della decisione in relazione al quale il magistrato deve continuare ad essere autonomo ed indipendente. Al fine di ridurre, almeno parzialmente, queste nuove difficoltà definitorie, conviene ipotizzare che la qualità possa essere rappresentata da un *insieme di caratteristiche*, di cui alcune possono essere espresse solo in termini di *presenza/assenza*, a cui è associabile una misura di valore. L'ipotesi tracciata comporta, in altre parole, che a parità di quantità prodotta un incremento della qualità determini un incremento eguale sia nel *costo di produzione* che nel relativo *prezzo*.

Tuttavia, non ci si può certo convincere di ricercare risparmi di risorse attraverso una riduzione del livello qualitativo del servizio fornito. La prima funzione dei tribunali è, infatti, quella di rispondere ai bisogni della collettività, e solo in secondo luogo di gestire il servizio con sufficiente grado di *efficienza* ed *economicità*. Proprio sull'aspetto qualitativo, poi, è difficile immaginare che la collettività riesca a tollerare che gli *standard* possano non essere elevati. Dal lato dell'offerta, allora, posto che si intenda adeguare la quantità prodotta a quel dato *standard* qualitativo, si deciderà di produrre non quella quantità in cui costi e ricavi marginali si equivalgono, come farebbe un'impresa di mercato, bensì la quantità massima tenuto conto dell'investimento di risorse fatto nel settore e di un livello minimo qualitativo che agisca, anch'esso, come *vincolo*. Ogni decisione di produzione andrebbe, cioè, assunta tenendo conto di un *obiettivo* da raggiungere (ad es. il numero dei provvedimenti emessi), un *vincolo* (la limitatezza delle risorse disponibili e/o lo *standard qualitativo minimo* da rispettare) ed, infine, quel *mix di variabili strategiche* la cui combinazione permetta di raggiungere l'obiettivo.

Ricordando che l'incentivo che muove tale analisi è il tentativo di trovare le ragioni che spiegano l'andamento dell'offerta per potervi intervenire rendendola adeguata alle esigenze della domanda, va tenuto altresì presente che, con la medesima costruzione logica, si potrebbe sostenere l'ipotesi in cui lo *standard* quantitativo minimo costituisca il *vincolo*, mentre l'obiettivo sia quello di aumentare il livello qualitativo delle pronunce emesse. Molto più complessa da gestire sarebbe, invece, l'ipotesi in cui l'obiettivo perseguito non sia unico bensì rappresentato ad es. da un *binomio qualità-quantità*.



#### 1.4 UNA FORMALIZZAZIONE ECONOMICA

Al mondo accademico di tradizione anglosassone appartiene un tentativo di correlare, in un modello economico, le funzioni giurisdizionali esercitate dalle *Criminal Courts* coi livelli di criminalità, ricercando le risorse necessarie ad accrescere i benefici della repressione. In questo approccio si considera la riduzione dei costi sociali del crimine come effetto più o meno diretto delle funzioni svolte dai tribunali penali. I livelli di criminalità, infatti, oltre che a fattori economici e sociali, sono ritenuti strettamente connessi – in una visione simile a quella teorizzata da Becker<sup>21</sup> – alla repressione che l'ordinamento riesce ad esercitare. Imporre al criminale dei costi e delle aspettative di condanna (la sanzione attesa dipende dall'entità della sanzione e dalla probabilità che questa venga effettivamente inflitta) significa far confrontare il criminale con dei meccanismi di *prezzo*.

Ci si riferisce più in particolare all'articolo di E. M. Noam (*The Optimal Size of the Criminal Court System*)<sup>22</sup> la cui assunzione fondamentale è che l'efficienza della giurisdizione penale produce certi effetti sui tassi di criminalità e, dunque, proprio selezionando il corretto *mix* di risorse da investire e di casi da perseguire è possibile massimizzare questo effetto di *enforcement*. In questa ottica la riduzione del costo sociale prodotto dal crimine diviene essa stessa *output* del servizio erogato dai tribunali penali. Potrebbero essere considerati altri effetti collegati ai livelli di tutela giurisdizionale offerti, ma l'Autore si ferma alla dimensione ottimale delle corti (o, più in generale, delle risorse destinate alla giurisdizione) che, tenuto conto della loro produttività e date le determinanti del crimine, permettono di minimizzare le perdite cagionate dai comportamenti *contra legem*. Anche per Noam è inverosimile ipotizzare che le *courts*, le cui funzioni non sono *cost free*, possano essere finanziate senza alcun limite. Pur con la consapevole difficoltà di misurare gli effetti sugli *output* determinati da eventuali variazioni di *budget*, Noam sostiene che da un punto di vista economico, l'investimento nelle corti penali debba arrestarsi al punto in cui il beneficio addizionale di una risorsa, in termini di riduzione delle perdite sociali cagionate dal crimine, non superi il proprio costo. Il flusso di investimenti dovrebbe, cioè, spingersi sino all'uguaglianza tra costo e beneficio marginale dell'investimento: solo a tale livello di spesa, infatti, il costo delle *criminal courts* e gli effetti negativi cagionati dal crimine si attesterebbero al minimo. Indicando con **Z** le perdite legate al crimine (o il beneficio della repressione) e con **B** il costo delle risorse destinate al settore, la condizione economica di uguaglianza tra costo e beneficio marginale può essere formalizzata come

---

<sup>21</sup> *Crime and punishment: an economic approach* in The economics of corruption and illegal markets. Cheltenham. E. Elgar (1999)

<sup>22</sup> In Social dimension of Economics (1981) vol. 2, ed inoltre dello stesso autore *A cost-benefit model of criminal court* in Research in Law and Economics (1981) vol. 3 e *Case Quotas in the Court: an Analysis of the Allocation of Judicial Resources* in Journal of Research in Crime and Delinquency 1982 vol. 19 n. 2

$$dZ / dB = - 1$$

con  $Z = f(C, r, k)$

in cui  $C$  rappresenta il tasso di criminalità,  $r$  un fattore di aggiustamento necessario per computare i crimini non denunciati, e  $k$  la perdita sociale media prodotta da ogni crimine;

e con  $B = g(M, E)$

in cui, invece,  $M$  è il numero di magistrati in servizio ed  $E$  il loro costo unitario. Per semplicità espositiva, infatti, si considera la sola risorsa umana. A loro volta poi sono specificate le determinanti di  $C$  che è intesa come funzione di  $W$  (che rappresenta la sentenza come prodotto dell'attività giurisdizionale),  $\alpha$  (che rappresenta tutti gli altri fattori che influenzano il crimine),  $\beta$  (che rappresenta la reattività del crimine alla repressione per via giurisdizionale) e  $P$  (che rappresenta invece la popolazione di riferimento).

Per cui  $C = h(W, \alpha, \beta, P)$

Dal canto suo  $W$  è funzione di  $M$  (il numero di magistrati in servizio ed unico fattore di produzione considerato), di  $\mu$  (la produttività annuale media del magistrato che rappresenta l'unico fattore di produzione preso in considerazione), di  $\lambda$  (che rappresenta i carichi processuali annui, a loro volta funzione di  $C$ ) e  $V$  (con cui si esprime la sentenza media emanata nel processo).

Da ciò  $W = \varphi(M, \mu, \lambda, V)$

con  $\lambda = \psi(C)$

Dopo aver formalizzato i valori marginali del beneficio, in termini di riduzione delle perdite legate al crimine, ed aver ricostruito l'effetto sull'*output giurisdizionale* di un accrescimento di risorse nel settore, per Noam l'equazione che esprime l'uguaglianza tra costo e beneficio marginale di un investimento economico sulla giurisdizione penale, può essere espressa come

$$dZ / dB = (r k P \alpha \beta / E) * [(b \mu V) / \lambda]^\beta * M^{\beta-1}$$

Risolvendo questa equazione per  $M$ , si ottiene un valore  $M^*$  che esprime la dimensione ottima di risorse (nello specifico considerando le sole risorse umane) che *minimizza* le perdite sociali cagionate dal crimine.

$$M^* = [(-r k P \alpha \beta) / E]^{1/1-\beta} * [(b \mu V) / \lambda]^{\beta/1-\beta} \quad 23$$

Non credo sia opportuno addentrarsi sulla fondatezza del modello descritto, per il momento mi limito ad apprezzarne l'intuizione e lo sforzo nella direzione di ricercare la dimensione ottima di risorse di cui dotare le *criminal courts*.

## 1.5 PRIVATE FINANCING OF CRIMINAL PROSECUTING

In alcuni Stati USA <sup>24</sup> ha preso piede, da qualche tempo, un singolare fenomeno che ha suscitato numerose perplessità in quanto ritenuto fortemente lesivo del principio di uguaglianza ed imparzialità nella gestione della *prosecution*. L'ufficio del *District Attorney* ha iniziato ad accettare e poi anche a sollecitare delle contribuzioni volontarie da parte di alcuni settori della società civile. Di fatto nulla impedirebbe che la medesima prassi possa essere avviata anche da singoli contribuenti per sostenere la *prosecution* relativa ad alcune tipologie di reato cui siano generalmente o particolarmente interessati. Il concreto operare di questo fenomeno ha confermato ciò che poteva dedursi già d'intuito e che determinerebbe l'assoluta illegittimità di tale istituto nel nostro ordinamento. Ad attivarsi per queste forme di contribuzione è soprattutto quella parte della comunità maggiormente lesa dalla tipologia di crimini di cui si sostiene la repressione, come se si trattasse di un *meccanismo tariffario*. Si è posto, allora, inevitabilmente un grave problema di carattere equitativo, risultando gravemente leso il diritto di tutela giurisdizionale delle categorie sociali più deboli che non riescono a contribuire al finanziamento degli uffici adibiti alla *prosecution*.

Nello scegliere l'allocazione del proprio tempo e delle proprie risorse il *prosecutor* dovrebbe scegliere in base alla tipologia ed alla gravità del reato, alla natura e all'entità dell'offesa, all'interesse della vittima, ed alla quantità e qualità degli indizi a carico o a discarico. Nello esercizio del suo potere discrezionale, il *prosecutor* dovrebbe essere guidato esclusivamente da ragioni di interesse pubblico, ma il *private financing* rischia di pregiudicare la genuina rispondenza all'interesse pubblico delle sue scelte. Non è peregrino,

<sup>23</sup> Tale modello muove da considerazioni piuttosto intuitive rispetto agli obiettivi della giurisdizione nel suo complesso (generica attività di *enforcement* sottoposta a vincolo di bilancio). Quanto ai dettagli del modello la dimensione ottima dell'offerta è ottenuta incrociando il beneficio marginale del contrasto della criminalità, in termini di riduzione delle perdite di benessere sociale ( $dZ/dC = rk$ ) con l'effetto marginale sul budget complessivo di un incremento di risorse ( $dM/dB = 1/E$ ), con l'effetto marginale sul crimine di un cambiamento della sanzione attesa ( $dC/dW = \alpha \beta W^{\beta-1} P$ ) e con l'impatto dell'incremento di risorse sulla capacità di smaltimento ( $dW/dM = b \mu V/\lambda$ ). E poi per sostituzione dei relativi valori marginali in  $dZ/dB = dM/dB * dW/dM * dC/dW * dZ/dC$

<sup>24</sup> Si tratta della California, dell'Oregon, della Pennsylvania e del South Carolina. In proposito si veda Kennedy J. E. "Private financing of criminal prosecuting and the differing protections of liberty and equality in the criminal justice system" in Hasting Law Review Quarterly 1997

infatti, ipotizzare che possa crearsi un reale conflitto d'interessi tra l'obbligo di essere imparziali e l'interesse a ricevere contribuzioni private. Tanto più che

*"The criminal justice system is not structured to protect against partiality of the prosecutor to some private interest because the prosecutor's decision about whom to prosecute and to what extent to prosecute are not subject to a meaningful judicial review".*<sup>25</sup>

La stessa Corte Suprema americana, in alcune pronunce ha avuto modo di sottolineare l'esistenza di un rischio in queste prassi, riconoscendo che un *prosecutor* finanziato dal privato potrebbe, come minimo, essere indotto a favorire il proprio diretto contribuente, anche allo scopo di attrarre future contribuzioni. Da un punto di vista esclusivamente economico, attraverso questa forma di finanziamento privato si accrescono le risorse disponibili senza sforzi di spesa pubblica e si consente di perseguire un maggior numero di *notitiae criminis* al medesimo costo per la collettività. Ma non va dimenticato il rischio che, invece, di accrescere la produzione totale delle *criminal courts*, possa determinarsi un cambiamento nel *mix* di casi perseguiti, evidentemente a vantaggio della tipologia più *appetita* ai finanziatori. Le nuove risorse di origine privata di cui gli uffici di *prosecution* potrebbero disporre, infatti, incidono solo sui costi variabili dell'attività della giurisdizione (ad es. strumenti investigativi e consulenti *ad hoc*) e non sulle dimensioni complessive dell'offerta (ad es. sulle strutture e sul numero di magistrati e di personale). Tale sistema di contribuzione privata, cioè, determinerebbe una diversificazione dell'offerta e non un suo accrescimento; non un aumento delle capacità di risposta dei tribunali penali, bensì un condizionamento delle scelte e dell'attenzione del *prosecutor*, attraverso la creazione di un canale preferenziale di accesso alla giurisdizione.

Lo studio svolto sinora ha riguardato l'offerta di servizi giurisdizionali nelle sue dinamiche di sistema e nella sua interazione con la domanda di giustizia proveniente dalla collettività. I successivi capitoli della tesi costituiranno un cambiamento di prospettiva nell'analisi che procederà in un ottica microeconomica, legata all'osservazione dei singoli *uffici* di cui si compone l'offerta ed in particolare di quelli inerenti alle Procure della Repubblica. Il filo conduttore che lega tutti i capitoli, tuttavia, rimarrà l'osservazione di un'offerta diffusamente ritenuta inadeguata alle aspettative della collettività e della necessità di trovare strumenti (non solo normativi) idonei ad incrementarne la produttività.

---

<sup>25</sup> Kennedy J. E. op. cit.



## *Capitolo Secondo*

### **L'APPROCCIO ECONOMICO ALLA GIURISDIZIONE PENALE NELLA LETTERATURA AMERICANA**

Prima di procedere ad applicare l'analisi economica all'ordinamento giudiziario italiano, occorre dar conto dei tentativi intrapresi da alcuni autori americani nella descrizione di certi aspetti problematici inerenti le *criminal courts*. Tratto comune di tali modelli (tutti finalizzati a rappresentare il *comportamento* di un organo giurisdizionale) è il cambiamento di prospettiva. In questo caso, infatti, l'analisi è di tipo *microeconomico*, mirando ad indagare le modalità con cui alcuni soggetti della giurisdizione gestiscono le proprie risorse per realizzare gli obiettivi istituzionali loro assegnati. Mi concentrerò sulla descrizione di alcuni modelli economici costruiti per chiarire le funzioni svolte dal *public prosecutor* perché è soprattutto sul tema della *prosecution* e del *resource allocation problem* del *prosecutor* che la letteratura statunitense si è concentrata. Nel far ciò occorrerà tenere ben presente che la validità di un metodo e di una argomentazione non corrisponde sempre alla veridicità delle conclusioni. I modelli costruiti sul sistema statunitense hanno un innegabile pregio metodologico, ma spesso la necessità di semplificare l'analisi ha reso i risultati poco condivisibili. Queste descrizioni svolgeranno, dunque, solo un ruolo esemplificativo del metodo che mi accingo a tenere nell'analisi dei vincoli e degli obiettivi che nel nostro ordinamento *condizionano* l'esercizio dell'azione penale, sempre con l'obiettivo di scovare i *segreti* della funzione del pubblico ministero italiano, per renderla più efficiente.

#### **2.1 THE JUDICIAL UTILITY FUNCTION**

26

Per delineare il quadro della letteratura d'oltreoceano che ha contribuito sia al merito ma soprattutto al metodo della mia ricerca, inizio da uno dei padri fondatori del *law and economics*. Spetta a Posner il riconoscimento di non aver limitato i suoi interventi ad aspetti di dettaglio dell'organizzazione delle *courts*, ma piuttosto di aver immaginato una trattazione sistematica sul tema dell'efficienza dei tribunali e sulle funzioni dei soggetti istituzionalmente preposti ad esercitare la giurisdizione. Uno dei cardini

---

<sup>26</sup> Posner R. A. *What do judges maximize?* in *Overcoming law*. New York Times Book Review Editors

attorno a cui ruota la sua complessa opera consiste nello studio delle *variabili strategiche* che possono condizionare l'operato di un organo giudicante, i suoi *incentivi* ed i suoi *vincoli*, l'equilibrio che occorre mantenere tra discrezionalità ed obiettività nelle decisioni, nonché l'attualissimo e spinoso problema delle potenzialità e dei limiti della *giurisprudenza creativa*. Anche Posner, quando rivolge il proprio interesse alle *criminal courts*, lo fa concentrandosi sul ruolo del *public prosecutor* e sulla complessità delle sue scelte. Interessante constatare che l'analisi condotta prende le mosse dalla necessità di sottrarre il soggetto pubblico da incentivi economici e di valutarne, tuttavia, gli altri incentivi non monetari che possano giocare un ruolo nelle sue scelte. Tale considerazione deriva dal fatto che tutti gli operatori del diritto che dovrebbero trarre utilità esclusivamente dalla loro funzione, in genere associano al proprio salario i benefici che gli derivano dallo *status*, tra l'altro, indipendente dalla quantità e qualità del lavoro svolto. Popolarità, prestigio, reputazione, la tendenza ad uniformarsi al precedente per evitare di subire smentite nei gradi più elevati della giurisdizione e (per i casi in cui si tratti di organi elettivi come per alcune categorie di *judges* e *magistrates* e per i *district attorneys*) la prospettiva di ambire ad una riconferma nell'ufficio possono rappresentare incentivi primari nelle strategie di un soggetto processuale. Incentivi tra l'altro tanto più *problematici* se associati alle funzioni di soggetti istituzionali che dovrebbero perseguire il solo interesse pubblico.<sup>27</sup>

Passo successivo intrapreso da Posner è quello di rappresentare attraverso una semplice funzione di utilità l'obiettivo strategico di un *magistrato*. In realtà l'autore, nel suo articolo, si riferisce alla funzione di un giudice, dunque di un organo decidente, ma nulla esclude di immaginare la funzione descritta associabile ad ogni attore istituzionale operante nel processo. La funzione di utilità dell'operatore giuridico immaginata da Posner assume la seguente forma:

$$U = U(t_j, t_l, I, R, O)$$

In cui  $t_j$  rappresenta il numero di ore per ogni giorno che si dedicano all'esercizio della giurisdizione, mentre  $t_l$  rappresenta il tempo dedicato al *non lavoro*, cioè ad ogni altra attività estranea al lavoro (il che equivale a dire che per definizione  $t_j + t_l = 24$ ).  $I$  rappresenta il fattore economico monetario (salario);  $R$  è la reputazione, mentre  $O$  costituisce ogni altra fonte di utilità ottenibile attraverso l'attività professionale. Si assume che il *magistrato medio* superi quella piccola soglia di lavoro sotto la quale sarebbero presenti livelli nulli di  $t_j$  e si considerano, inoltre,  $R$ ,  $O$  e  $I$  costanti rispetto a  $t_j$ . Date queste ipotesi, il magistrato allocherà il suo tempo tra  $t_j$  e  $t_l$  in modo che l'ultima ora devoluta all'attività giurisdizionale gli produca un incremento di utilità almeno equivalente a quella che otterrebbe da una unità aggiuntiva di

<sup>27</sup> Si noti che l'Autore per *prestigio* intende la forza persuasiva della decisione verso l'interno dell'ordinamento giudiziario. Tale variabile è, cioè, *autoreferenziale* ed in ciò si distingue dalla reputazione che invece opera verso l'esterno.

tempo non dedicato ad attività lavorativa. Questi spostamenti della risorsa tempo si protrarranno ovviamente fino a che si sarà in grado di accrescere la propria utilità totale riallocando la *risorsa tempo* dall'attività meno *utile* a quella che incide di più sui livelli di utilità. Sul punto viene in soccorso l'analisi economica che ci insegna che un tale spostamento di risorse si dovrebbe protrarre sino al punto di coincidenza tra costo e beneficio marginale della risorsa.<sup>28</sup>

In questa prima formulazione Posner ha posto l'ipotesi (che per il sistema statunitense in cui attività secondarie del magistrato sono all'ordine del giorno sembra piuttosto rigida e che, in realtà, sembra più verosimile per il sistema italiano) secondo cui l'incentivo economico non abbia ruolo sull'utilità, ritenendosi il salario percepito l'unica fonte di reddito del tutto indipendente dal lavoro svolto. In effetti, negli Stati Uniti attività di insegnamento ai più vari livelli, pubblicazioni e consulenze, in certi casi, divengono la fonte primaria di reddito. In questo caso non potrebbe essere trascurata la possibilità di una riallocazione della risorsa tempo verso l'attività più incentivante. Posner sviluppa, allora, le proprie osservazioni inserendo nella funzione di utilità oltre ai fattori fissi (il salario derivante dall'attività giurisdizionale) anche fattori variabili (redditi derivanti da altre attività).

$$U = U [I_f, I_v(t_v), t_j, t_l]$$

**I** si compone, adesso, di un ammontare fisso (il salario) **I<sub>f</sub>** ed uno variabile **I<sub>v</sub>**. Per semplicità non sono espresse come *argomenti* autonomi della funzione di utilità le variabili non economiche (**R** ed **O**), prima ritenute costanti ed ora, invece, ritenute dipendenti da **t<sub>v</sub>**.

Per cui  $I = I_f + I_v(t_v)$

ed inoltre  $t_j + t_l + t_v = 24$

Nella scelta di quanto tempo dedicare al proprio lavoro, dunque, *l'agente razionale* dovrà considerare gli effetti di ogni variabile, impiegando la propria risorsa tempo nell'attività che gli garantisca, tenuto conto del *costo/opportunità* di intraprenderla, un'aspettativa di *utilità netta* positiva.

Queste considerazioni, naturalmente, si fondano sull'ipotesi che il lavoro non produca altra utilità oltre al reddito. Se, invece, il lavoro producesse oltre il salario anche utilità non pecuniarie non sarebbe più tanto ovvio che un accrescimento del reddito dovrebbe causare una riallocazione della risorsa tempo da una destinazione all'altra (ad esempio, da **t<sub>j</sub>** a **t<sub>l</sub>**). Un lavoro remunerativo e soddisfacente potrebbe, infatti, produrre effetti distortivi sull'utilità del danaro. Né va trascurata la possibilità che si verifichi un *effetto*

---

<sup>28</sup> Quanto detto da Posner per il fattore tempo, potrebbe essere adattato ad ogni altro fattore produttivo (**r<sub>i</sub> ∈ R**). Nel modello, infatti, l'Autore si concentra sulle scelte di allocazione della risorsa tempo ma nulla impedirebbe di porre attenzione ad altre risorse di cui l'ufficio (giudicante o inquirente) possa disporre.



*reddito* che potrebbe determinare un incremento del tempo di non lavoro ( $t_i$ ) malgrado l'aumento del salario.

L'ipotesi di eterogeneità tra gli obiettivi dell'organizzazione e gli obiettivi dei singoli agenti che operano nell'organizzazione è stata formulata e sviluppata per molti settori della pubblica amministrazione, dando luogo alla *teoria economica della burocrazia* ed all'analisi del *rapporto principale-agente*.<sup>29</sup> Anche le funzioni svolte dagli organi preposti all'amministrazione della giustizia potrebbero mostrare delle inefficienze in ragione del fatto che quanti agiscono nel settore non realizzino gli obiettivi dell'amministrazione o, quantomeno, non a costi minimi. Non ritengo opportuno, tuttavia, soffermarmi oltre sull'ipotesi di obiettivi eterogenei tra organizzazione e singoli agenti. Va, invece, ricordato che l'analisi fatta da Posner si fonda sullo studio degli incentivi individuali e potrebbe con estrema semplicità essere adattata a tutti i soggetti che operano nella giurisdizione.<sup>30</sup> Riflettendo sul ruolo di chi esercita l'azione penale, ad esempio, questi si determinerebbe a sostenere l'accusa in un procedimento  $\alpha$  solo se l'utilità che da tale procedimento può trarre, sottratti i *costi/opportunità* (il costo esplicito del procedimento  $\alpha$  e l'utilità ottenibile attraverso un procedimento alternativo  $\beta$ ), determini una grandezza positiva.

$$U_{\alpha} - U_{\beta} - C_{\alpha} > 0$$

L'ovvia lettura che potrebbe, allora, dedursene è che minore è l'utilità che si prevede di poter trarre da un fascicolo (o maggiori sono i costi relativi di tale fascicolo) più grande sarà l'incentivo a liberarsene senza investirvi nulla. Nel caso in cui sin dall'acquisizione della *notitia criminis* appaia, cioè, evidente che l'utilità di un procedimento possa essere minima, assolutamente razionale sarebbe la scelta di esercitare la propria discrezionalità nel senso di non compiere ulteriori atti.

---

<sup>29</sup> Si veda Niskanen (Bureaucracy and Representative Government in Journal of Economic Literature 1975), che ipotizza che i dirigenti dell'amministrazione pubblica abbiano, come obiettivo proprio e, a volte, concorrente con quello della stessa amministrazione cui appartengono, la finalità di accrescere le dimensioni dell'ufficio. I funzionari dell'amministrazione d'ogni pubblico settore tendono, cioè, come ogni attore economico, a massimizzare la propria utilità, che può coincidere con gli obiettivi ultimi dell'amministrazione in cui operano, ma che può anche dipendere da variabili egoistiche.

<sup>30</sup> Nel suo articolo, ad esempio, Posner aggiunge significative considerazioni sulle scelte professionali (*selection of judges*). Nella logica del confronto tra costi e benefici un individuo accetterà di fare il giudice se l'utilità attesa di questa professione sottratti i costi per esercitarla e l'utilità che trae da un'alternativa professionale (nel suo esempio la professione forense). Più in particolare, se  $U_j(t_j, t_l, I_j, R_j, P_j) - UL(t_L, IL) - C_j > 0$  dove  $U_j$  è l'utilità di esser giudice che dipende oltre che dal salario anche da altri incentivi dipendenti dallo status,  $UL$  è l'utilità ricavabile dalla professione forense e  $C$  è il costo per diventare giudice.

## 2.2 AN ECONOMIC ANALYSIS OF COURT

31

Anche l'approccio di W. M. Landes mira ad approfondire il funzionamento della giustizia penale attraverso gli strumenti tipici dell'analisi economica. Tale autore, però, concentra la propria attenzione solo su uno degli attori processuali: il *public prosecutor*. Assumendo il *principio di scarsità* delle risorse (tempo di lavoro, fonti di prova, personale investigativo, risorse tecniche sono *input* limitati), ritiene sia difficile immaginare che tutte le *notitiae criminis* vengano trattate con la medesima attenzione e con il medesimo impegno di energie investigative. Molto più verosimile sarebbe, invece, l'ipotesi in cui la pubblica accusa decida di concentrarsi solo su quei fascicoli processuali in cui vi siano delle concrete opportunità di ottenere una condanna a conclusione della fase dibattimentale. Se infatti il *prosecutor* deve decidere il modo più produttivo di allocare le proprie risorse, sembra inevitabile che gli venga consentito di adottare dei criteri con i quali decidere quali casi trattare e a quali ipotesi di reato, invece, non dare alcun seguito. Anch'egli, come ogni altro individuo sottoposto a vincolo di risorse, non può che comportarsi come un *rational maximizer*. Il problema che si pone al *prosecutor* non sarebbe, dunque, molto diverso da quello di un consumatore che ambisca ad avere un paniere di beni e servizi più vario e più colmo possibile, ma che è condizionato da risorse limitate.

Nel modello elaborato da Landes, per il *public prosecutor* come per qualsiasi altro agente economico si pone un problema di *obiettivo* da perseguire e di *vincoli*. In generale, la decisione di istruire un fascicolo processuale va intrapresa finché – al margine – il *guadagno* ottenibile eguaglia almeno i costi. Si supponga che obiettivo sia quello di *massimizzare il volume delle condanne attese (Z)* ottenibili ad esito del giudizio (per volume delle condanne deve intendersi l'entità della pena che potrebbe essere comminata dal giudice e la probabilità di ottenere una pronuncia conforme alle proprie aspettative)<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> The journal of law and Economics 1971 p. 61

<sup>32</sup> Interessante riflessione di Landes sul punto è quella secondo cui se solo si intendessero le aspettative di condanna come un *prezzo* che la società impone per le violazioni della normativa penale e per i danni che il crimine produce, si potrebbero associare al comportamento massimizzante del *prosecutor* obiettivi di accrescimento del benessere collettivo. Non va dimenticata la possibilità che siano altri gli obiettivi che il *prosecutor* tende a raggiungere. Sul punto, ad esempio, Phillips L. (*The criminal justice system: its technology and inefficiencies* in Journal of Legal Studies 1981) ipotizza la *minimizzazione* della somma tra danni cagionati dal crimine (dipendenti da gravità e numero di reati) e costi di controllo (coincidenti con il numero di output giurisdizionali moltiplicati per il costo degli *input* necessari per produrli). Né sottovaluta la possibilità che obiettivo sia la *minimizzazione* degli errori (erronea persecuzione dell'innocente o erroneo proscioglimento del colpevole).

$$Z = \sum_{i=1}^n \pi_i(r_i) S_i$$

Nel computo delle probabilità di condanna che la pubblica accusa stima di poter ottenere a conclusione del processo vengono considerate influenti anche le strategie della controparte processuale (ipotesi per cui  $\pi_i$  dipende dalle risorse  $-r_i^*$  ed  $r_i$  – impiegate rispettivamente dall'accusa e dalla difesa).

Ulteriore *step* intrapreso da Landes concerne la considerazione di altri fattori che possono influenzare le scelte degli operatori processuali. Nella sua formulazione del *problema di massimizzazione* delle risorse inserisce, infatti, ogni altro fattore ( $Q_i$ ) in grado di influenzare la stima delle probabilità di condanna (si pensi alle eventuali circostanze *occasional* del reato: ad esempio, flagranza, confessione etc).

$$\pi_i = \pi_i(r_i^*, r_i, Q_i)$$

In questa funzione gli *input* investigativi del *public prosecutor* ( $r_i^*$ ) accrescono le probabilità di condanna  $\pi$  mentre le risorse della difesa ( $r_i$ ) tendono ad abbassarne il valore.

Sul punto relativo all'entità della pena ( $S_i$ ) si tenga presente che Landes lo assume fisso o chiaramente prevedibile, almeno nei valori medi mentre, in realtà, essa varia tra un minimo ed un massimo edittale e sarebbe prevedibile solo qualora si fosse certi dell'*orientamento* della corte dinanzi al quale il caso è trattato.

Si considera *vincolo di risorse* la disponibilità complessiva di *input* da distribuire tra gli  $n$  casi pervenuti.

$$R = \sum_{i=1}^n r_i$$

Il successo di un *prosecutor* sarà, dunque, misurabile attraverso la sommatoria delle sentenze di condanna ottenute negli  $n$  casi perseguiti e tenendo presente il vincolo di risorse e tutti i fattori che incidono sulla probabilità.

$$L = \sum_{i=1}^n \pi_i(r_i) S_i + \lambda (R - \sum_{i=1}^n r_i)$$

Nella formalizzazione, per semplicità espositiva, scompare il fattore  $Q_i$ , mentre si palesa la valenza endogena della probabilità il cui valore diventa dipendente dalle risorse impiegate ( $r_i$ ).  $\lambda$  rappresenta, invece, il *moltiplicatore di Lagrange*.

La condizione di equilibrio  $(\delta \pi_1 \setminus \delta r_1) S_1 = \dots = (\delta \pi_2 \setminus \delta r_2) S_2 = \dots = (\delta \pi_n \setminus \delta r_n) S_n$  chiarisce che, fatte le citate ipotesi, il *public prosecutor* destinerà maggiori

risorse a quei procedimenti in cui la pena prevedibile è maggiore ed in cui la probabilità di condanna è più sensibile al cambiamento di risorse investite.

## 2.3 THE PUBLIC PROSECUTOR'S RATIONIG PROBLEM

33

Con l'obiettivo di semplificare la funzione di utilità della pubblica accusa costruita da Landes, R. A. Bowles considera l'ipotesi in cui anche le aspettative di condanna assumano carattere esogeno, non mutino durante l'*iter* dibattimentale e rimangano analoghe per tutto l'intervallo che va dalla determinazione inerente all'esercizio dell'azione penale fino alle richieste conclusive alla fine del dibattimento. Vengono, così, in considerazione dati stabili di probabilità. In questi termini il contributo del caso *i*-esimo all'utilità dell'accusa sarà dato dal prodotto tra le probabilità di condanna e l'entità della pena prevista per quella fattispecie di reato. La scelta del *prosecutor*, dunque, non sarà relativa all'entità di risorse da destinare ad un procedimento piuttosto che ad un altro, ma ai procedimenti che valga la pena perseguire. Bowles considera, infatti, un vincolo di risorse costruito in modo tale da consentire un uso alternativo ed indivisibile tra due procedimenti, non essendo esse sufficienti per istruire entrambe le *notitiae criminis*. Secondo la sua semplificazione, cioè, per il *public prosecutor* non farebbe differenza alcuna perseguire un reato per il quale prevede una pena di 15 anni di prigione ed una probabilità del 50%, o il perseguire un'altra fattispecie in cui la pena prevista sia 10 anni di prigione con una probabilità di condanna del 75%. Suo obiettivo sarà per ciò solo quello di selezionare tra tutte le alternative possibili gli *n* casi che gli permettano di massimizzare il valore *Z*

$$\max Z = \sum_{i=1}^n \pi_i S_i$$

Per essere più sintetici, secondo Bowles né  $\pi_i$  né  $S_i$  sarebbero variabili strategiche influenti sulla massimizzanda (*Z*), ma la strategia di massimizzazione dovrebbe passare esclusivamente attraverso la scelta degli *n* casi in cui più elevate sarebbero le aspettative di  $\pi_i$  e di  $S_i$ . Il modello di Bowles, cioè, non prende in considerazione l'ipotesi in cui la probabilità di condanna possa variare a seguito delle scelte strategiche dell'accusa: poco chiarisce su come il *prosecutor* usi le sue risorse, su come potrebbe usarle al meglio e su quali siano o possano altrimenti essere i parametri in base ai quali decida di prestare attenzione ad un procedimento piuttosto che ad un altro.

---

<sup>33</sup> *Economic aspects of legal procedure* in The economic approach to law, Burrows and Velianovsskj, Butterworths.

## 2.4 A THEORETICAL AND EMPIRICAL ANALYSIS OF THE PROSECUTOR

34

In direzione opposta (rispetto alla semplificazione del modello di Landes operata da Bowles) si dirige il tentativo intrapreso da B. Forst e K. Brosi di rendere la *funzione obiettivo* della pubblica accusa più articolata e più verosimile. L'attenzione particolare che gli uffici del *District Attorney* dimostrerebbero verso i procedimenti che riguardano soggetti (*recidivi*) di cui è più accentuata la personalità criminale sarebbe giustificata dall'incidenza che, perlomeno nel lungo periodo, il contrasto di questa categoria di criminali avrebbe sui livelli complessivi di criminalità. In questo senso, cioè, le risorse investite nella *prosecution* di chi sia recidivo produrrebbero un effetto repressivo maggiore che in altre violazioni penali. A parità di investimento in risorse, dunque, sarebbe socialmente preferibile riporre attenzione verso quei crimini per i quali maggiore sarebbe l'effetto di prevenzione particolare e generale.

In una prospettiva di *single-period* i due ricercatori dell'*Institute for law and social research* accolgono in pieno la formalizzazione di Landes, limitandosi a modificare il nome di alcune variabili. Le scelte di allocazione delle risorse da destinare all'esercizio dell'azione penale rimarrebbero, dunque, legate all'obiettivo di *massimizzare* il volume delle condanne (**T**) e nelle proprie scelte il *prosecutor* dovrebbe determinarsi a destinare maggiori risorse ai casi più gravi o a quelli in cui le probabilità di condanna siano più sensibili al cambiamento delle risorse investite. Nel breve periodo, l'unica novità rispetto all'analisi di Landes sta, solo, nella consapevolezza che possa essere più plausibile l'ipotesi in cui le probabilità di condanna crescano ad un tasso progressivamente decrescente rispetto alle risorse.

Allargando la prospettiva ad un'analisi *multi-periodo*, il risultato è, invece, che il loro modello ne risulta inevitabilmente più articolato. La repressione nel lungo periodo è finalizzata non solo alla punizione del colpevole ma anche alla prevenzione di nuovi reati. L'ipotesi da cui muovono, dunque, è che il contrasto della criminalità produca un effetto deterrente sulla criminalità futura. Più in particolare, per ogni crimine pervenuto all'ufficio durante il periodo **t**, nel caso di una mancata persecuzione del colpevole, si verificherebbe un *flusso* di futuri crimini ( $\Omega_i = S_{1i}, S_{2i}, \dots S_{ti}, \dots$ ) necessariamente maggiore di quello ( $\Omega_i^c = S_{1i}^c, S_{2i}^c, \dots S_{ti}^c, \dots$ ) che si sarebbe verificato nel caso in cui l'autore del reato venga rintracciato, processato e sottoposto alla sanzione. La funzione repressiva svolta dalla giurisdizione penale rappresenta, infatti, solo una delle determinanti dei livelli di criminalità, quindi anche nell'ipotesi in cui la giurisdizione penale abbia fatto pienamente il suo corso non si può certo immaginare di annullare ogni residua fonte di crimini. Tenuto conto della funzione repressiva esercitata dalla giurisdizione, dunque, la criminalità futura *con repressione* va ritenuta

---

<sup>34</sup> Journal of Legal Studies n. 6 1977

inferiore a quella nel caso di mancata risposta dell'ordinamento.

$$\Omega_i = S_{1i}, S_{2i}, \dots S_{ti}, \dots > \Omega_i^c = S_{1i}^c, S_{2i}^c, \dots S_{ti}^c, \dots$$

La differenza  $(\Omega_i - \Omega_i^c)$  tra i due flussi di criminalità (con e senza repressione) costituirà il *risparmio* di criminalità futura (**D**) determinato dall'esercizio della *prosecution*. Tale *risparmio* va correlato alla severità della sanzione inflitta ( $T_i$ )<sup>35</sup> ed alla propensione individuale al crimine ( $H_i$ ).

$$D_i = D(T_i, H_i)$$

$$\begin{array}{lll} \text{con} & \delta D_i / \delta T_i & > 0 \\ \text{e} & \delta D_i / \delta H_i & > 0 \end{array}$$

A questo punto è possibile specificare la funzione di utilità del *prosecutor*, che tenterà di ottenere dalle proprie *scarse risorse* quel *mix* di provvedimenti che permetta di ridurre il crimine futuro. In altri termini, la funzione di utilità diverrà

$$u = u\left(\sum_{i=1}^n D_i\right)$$

mentre il problema di *massimizzazione vincolata* sarà risolvibile attraverso la lagrangiana

$$L = \sum_{i=1}^n \pi_i D_i + \lambda (R - \sum_{i=1}^n r_i)$$

Le relative *F.O.C.*<sup>36</sup> testimoniano che il *District Attorney* tenderebbe razionalmente a dedicare un maggior numero di risorse per quelle *notitiae criminis* nelle quali la probabilità di ottenere la condanna sia relativamente maggiore rispetto agli sforzi necessari, e per i quali la gravità del fatto commesso e la pericolosità del reo siano più grandi.

Una potenziale debolezza di tale modello, che gli stessi autori sembrano riconoscere, è legata al fatto che il *prosecutor* potrebbe in realtà ottenere un'utilità dall'esercizio dell'azione penale, dal processo e da un'eventuale successiva condanna, a prescindere dall'effetto repressivo sulla criminalità. Per esempio potrebbe facilmente e legittimamente perseguire dei reati il cui contrasto abbia effetti limitati sui livelli di criminalità futura o potrebbe, in altre parole, decidere di perseguire priorità non trasparenti. L'espedito con cui Forst e Brosi *conformano* il loro modello a tali evenienze è quello di

<sup>35</sup> In una logica pienamente *bekeriana* un accrescimento di  $T$  comporterebbe un aumento del *prezzo* che il criminale può essere costretto a pagare e, quindi, dovrebbe determinare una riduzione della quantità di crimini.

<sup>36</sup> Segnatamente,  $\delta \pi_i / \delta r_i * D(T_i, H_i) = \dots = \delta \pi_n / \delta r_n * D(T_n, H_n)$

considerare l'utilità del *prosecutor* dipendente sia dalla sanzione applicabile (**T**) che esprime la valutazione pubblica di gravità del crimine commesso, sia dall'effetto deterrente (**D**) che esprime la valutazione soggettiva (o prefissata da priorità interne all'ufficio) del risparmio in termini di criminalità futura. Considerata la nuova e più complessa funzione di utilità della pubblica accusa come

$$u = u \left( \sum_{i=1}^n T_i, \sum_{i=1}^n D_i \right)$$

il *prosecutor* massimizzerà l'utilità attesa delle proprie strategie attraverso la nuova lagrangiana

$$L = \sum_{i=1}^n \pi_i * u (T_i, D_i) + \lambda (R - \sum_{i=1}^n r_i) \quad 37$$

Occorre notare che in questa formulazione la scelta della strategia massimizzante, potrà anche essere condizionata dal *peso* attribuito agli *argomenti* della funzione.

Tutti i modelli sommariamente descritti in questo capitolo costituiscono il tentativo di modellare il comportamento di diversi soggetti giurisdizionali (il *prosecutor* tra tutti) per capire le dinamiche con cui vengono elaborate le strategie e perseguiti gli obiettivi. Tali modelli costituiranno lo spunto per la riflessione relativa al pubblico ministero italiano ed alla gestione delle risorse di cui gli è data disponibilità. Prima di ciò occorrerà, tuttavia, far riferimento al contesto normativo ed istituzionale in cui il Pm opera.

---

<sup>37</sup> Le relative condizioni di equilibrio stavolta saranno  
 $\delta \pi_1 / \delta r_1 * u [T_1, D_1 (T_1, H_1)] = \dots = \delta \pi_n / \delta r_n * u [T_n, D_n (T_n, H_n)]$





### *Capitolo Terzo*

## **IL QUADRO NORMATIVO**

### **IL PRINCIPIO D'OBBLIGATORIETÀ DELL'AZIONE PENALE**

Con riferimento al sistema giudiziario italiano, le regole che disciplinano l'esercizio dell'azione penale e le funzioni del pubblico ministero (soggetto che svolge un ruolo processuale analogo a quello del *public prosecutor*) sembrano lasciare poco spazio a valutazioni di tipo efficientistico. In realtà, tuttavia, il quadro normativo a cui l'azione penale fa riferimento, di solito, si scontra con la concreta applicazione delle regole giuridiche e la più diffusa prassi dei *palazzi di giustizia*. Il principio di *obbligatorietà dell'azione penale*, ad esempio, posto perentoriamente nella nostra carta costituzionale, difficilmente si associa con il principio di *scarsità* delle risorse ed in genere solo formalmente guida le scelte strategiche dei Procuratori della Repubblica e dei propri sostituti. Un più attento scandaglio dell'effettiva operatività di certi valori giuridici e della concreta esperienza degli uffici consente, dunque, di poter avanzare un'ipotesi di ricerca che abbia ad oggetto l'efficienza delle Procure della Repubblica nazionali, pur nell'impossibilità di richiamare integralmente i tentativi svolti dalla letteratura anglosassone. Troppe e troppo grandi, infatti, le differenze di principi e valori tra l'ordinamento italiano e quello statunitense per solo immaginare una semplice trasposizione delle tecniche analitiche usate oltreoceano. Un attento lavoro di adattamento è, dunque, d'obbligo qualora si voglia intraprendere un tentativo d'analisi simile a quello già diffuso per le *Courts* americane. Prima di sviluppare un'analisi simile a quella svolta nella tradizione anglosassone con riferimento agli uffici a cui compete nell'ordinamento italiano l'azione penale, ritengo necessario, dunque, soffermarmi sul dato normativo ed istituzionale che regola le funzioni delle Procure, e ciò anche in un'ottica comparativa con l'ordinamento nordamericano.

### 3.1 **THE US PROSECUTOR: ASPETTI STRUTTURALI E FUNZIONALI**

Qualche cenno occorre fornire in relazione ad alcune caratteristiche strutturali e funzionali riguardanti il *prosecutor* sia per comprendere le ragioni giuridiche che hanno concesso alla letteratura citata di costruire i modelli economici sul comportamento di tale soggetto processuale, sia per meglio comprendere le differenze o i punti di contatto con l'ufficio del Pubblico Ministero, soggetto che nel nostro ordinamento svolge funzioni analoghe a quelle svolte dal *prosecutor*. Preliminarmente è necessario prendere in considerazione un importante fattore che complica lo studio della *prosecution*: negli U.S.A. l'articolazione amministrativa federale, comporta un fitto intreccio di competenze anche con riferimento alla giurisdizione penale ed alle modalità con cui essa viene esercitata. Esistono, infatti, molte differenze tra governo federale e i cinquanta Stati federati, tra gli Stati nonché tra la moltitudine di enti locali di vario livello che compongono il tessuto amministrativo degli U.S.A. Negli Stati Uniti, perciò, non esiste una sola categoria di *prosecutor* ma vari livelli distinti dalla materia in cui esercitano la giurisdizione, dallo Stato o dal distretto giudiziario competente, ma anche dal modo in cui essi vengono scelti. Il capo dell'ufficio (*Chief Prosecutor*) in quarantasette Stati su cinquanta viene scelto per via elettorale dai cittadini residenti; fanno eccezione solo Alaska, Connecticut e New Jersey, nonché il distretto della Columbia in cui il *Chief Prosecutor* è di nomina governativa ed in cui (come in Delaware) questo svolge le funzioni di Attorney General per tutto il territorio senza ripartizione interna di competenze per area urbana e per materia.<sup>38</sup> A tali categorie va poi sovrapposta la figura del *federal prosecutors* che presso ogni Tribunale Federale svolge le funzioni dell'accusa e di *federal law enforcer*.

Dal punto di vista istituzionale caratterizza il *prosecutor* la sua non appartenenza ad un corpo di magistrati che esercitano la funzione giurisdizionale. Esso è la parte organica dell'esecutivo a cui è assegnato il compito di *enforcement* dei precetti penali. Non sono in alcun modo previste per il *prosecutor* le garanzie di indipendenza ed inamovibilità che nel nostro ordinamento giudiziario accomunano tutti i magistrati, giudicanti e requirenti, e, del resto, non esiste negli Usa un organo di autogoverno che abbia i poteri e le funzioni disciplinari del Consiglio Superiore della Magistratura. L'unica autorità che può esercitare un potere di tipo disciplinare sul *prosecutor* è quella che ha poteri di tal natura verso tutti gli avvocati (la *state bar authority* o il *lawyer regulatory body*). Tuttavia la sua collocazione istituzionale e le modalità di accesso al ruolo non permettono di scongiurare eventuali dubbi di politicizzazione. Lo stesso meccanismo elettorale, del resto, attribuisce una natura *politica* a tale organo. Come la candidatura avviene sulla base di un'*affiliazione*, anche le scelte concernenti le priorità da seguire e le concrete

---

<sup>38</sup> Si veda U.S. Department of Justice - Bureau of Statistics, *Prosecutors in State Courts, 2001*

determinazioni riguardanti la *prosecution* sono permeate da valutazioni *politiche*. Obiettivo principale attribuito al *prosecutor* è quello di perseguire i reati e fare il possibile sul piano delle strategie processuali (non sul profilo investigativo essendo questo di competenze esclusiva della polizia giudiziaria) al fine di ottenere la condanna del reo. Proprio su tale circostanza si innesta il principale argomento di dibattito riguardante l'accusa penale negli Stati Uniti. Sembra, infatti, che gli uffici che esercitano la funzione di *prosecution* tendano più ad ottenere una sanzione esemplare che a ricercare la verità dei fatti e la sua eventuale corrispondenza con la fattispecie penalmente sanzionata. Più che di politicizzazione o di una possibile *faziosità* del *prosecutor* si discute, cioè, sulla *spettacolarizzazione* dei procedimenti, nonché sulle pressoché infinite possibilità che l'organo dell'accusa possa abusare dei propri poteri e ledere i diritti dei cittadini coinvolti nel procedimento.

*"The Prosecutor has more control over life, liberty, and reputation than any other person in America".*<sup>39</sup>

Del resto, l'essenza delle sue funzioni sta nell'esercizio del proprio potere discrezionale in tutte le fasi del procedimento: una discrezionalità vastissima, anche perché non formalmente regolata e senza possibilità di sindacato giurisdizionale alcuno, al punto che nessun giudice può imporre di esercitare un'azione penale senza il consenso del *prosecutor*, anche se sussistano sia le condizioni legali per procedere con l'imputazione, sia i presupposti di fatto.

*"American prosecutors possess virtually unlimited control over charging, are nearly omnipotent within US system of criminal procedure. (...)  
If an American prosecutor decides not to file a criminal charge, there is no mechanism that would permit judicial review of that decision.(...)"*

Nonostante la *prosecution* svolga l'importante funzione sociale di *enforcement* e sarebbe lecito attendersi che l'esercizio della *discretion* fosse coordinato con certi obiettivi sociali, in realtà mancano, se non a livello di giurisdizione federale, delle linee guida che possano orientare le scelte inerenti all'esercizio dell'azione penale e, se si considera che le possibilità di concludere il procedimento con una soluzione concordata della pena (*plea bargaining*) è pressoché illimitata, ben si comprendono i livelli ai quali si spinge la discrezionalità.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Jackson R. H. *The Federal Prosecutor* in J. Am. Jud. Soc'y. 1940

<sup>40</sup> Con riferimento al *plea bargaining* rappresenta uno spunto interessante di riflessione Boari N. su *Economia Pubblica* 1996 (*Efficienza della pubblica amministrazione: un'analisi economica del diritto penale*). In tale scritto vengono modellate le strategie di accusa ed accusato attraverso un *gioco economico* a due agenti. Il rito alternativo al dibattimento (che rappresenta un *cost saving* rispetto alla *litigation*, se interviene dopo che l'eventuale reato sia commesso; mentre è, invece, una *deterrence dilution* prima che l'offesa sia arrecata) rappresenta la soluzione cooperativa; l'ordinario processo rappresenta, invece, la soluzione non cooperativa. La differenza tra le due soluzioni, composta in parte del risparmio derivante

Ciò è confermato tra l'altro dalle rilevazioni pubblicate dall'*U.S. Department of Justice - Bureau of Justice Statistics*<sup>41</sup> dalle quali risulta che più del 90% dei procedimenti penali statunitensi si concludono con l'applicazione della pena concordata e che sui 2.3 milioni di casi penali trattati nelle *U. S. Courts* solo il 2.9% è stato concluso con l'emissione di un verdetto e solo 67.000 casi hanno richiesto l'instaurazione di un processo. Il sistema statunitense del *plea bargaining* segue, infatti, un modello di giustizia fondata su un accordo di tipo contrattuale tra le parti, che può vertere praticamente su tutto, persino sulla tipologia d'incriminazione, ed il giudice ha un ruolo molto marginale dovendosi limitare a verificare che l'imputato abbia prestato un consenso pienamente consapevole.

Nonostante si riferisca a più di mezzo secolo fa, può giovare a comprendere la natura delle funzioni svolte nonché potenzialità e rischi del delicato ruolo assegnato al *prosecutor*, la citazione tratta dal discorso inaugurale tenuto alla seconda conferenza annuale dei *U.S. Attorneys*, nell'aprile del 1940 da Robert Jackson.

*“One of the greatest difficulties of the position of prosecutor is that he must pick his cases, because no prosecutor can even investigate all of the cases in which he receives complaints. If the Department of Justice were to make even a pretence of reaching every probable violation of federal law, ten times its present staff will be inadequate. We know that no local police force can strictly enforce the traffic laws, or it would arrest half the driving population on any given morning. What every prosecutor is practically required to do is to select the cases for prosecution and to select those in which the offence is the most flagrant, the public harm the greatest, and the proof the most certain. If the prosecutor is obliged to choose his case, it follows that he can choose his defendants. Therein is the most dangerous power of the prosecutor: that he will pick people that he thinks he should get, rather than cases that need to be prosecuted. With the law books filled with a great assortment of crimes, a prosecutor stands a fair chance of finding at least a technical violation of some act on the part of almost anyone. In such a case, it is not a question of discovering the commission of a crime and then looking for the man who has committed it, it is a question of picking the man and then searching the law books, or putting investigators to work, to pin some offence on him. It is in this realm--in which the prosecutor picks some person whom he dislikes or desires to embarrass, or selects some group of unpopular persons and then looks for an offence, that the greatest danger of abuse of prosecuting power lies. It is here that law enforcement becomes personal, and the real crime becomes that of being unpopular with the predominant or governing group, being attached to the wrong political views, or being*

---

dall'accordo, costituisce un *surplus cooperativo*. Naturalmente le parti preferiranno l'accordo quando il *surplus* è positivo: ciò si verifica quando i costi del rito ordinario sono molto elevati rispetto ai costi di contrattazione.

<sup>41</sup> In *State Court Prosecutors in Large Districts, 2001* (NCJ 191206, December 2001), ed inoltre in *Prosecutors in State Courts, 2001* (NCJ 193441, May 2002)

*personally obnoxious to or in the way of the prosecutor himself*".<sup>42</sup>

### 3.2 L'AZIONE PENALE TRA C.P.P. E COSTITUZIONE

*"Il problema dell'efficienza della macchina giudiziaria non può prescindere dall'analisi, sia pure breve, della struttura organizzativa del potere giudiziario in relazione soprattutto al tipo di giudice che la nostra tradizione giuridica e l'assetto normativo ha costruito"*.<sup>43</sup>

Ogni Pubblico Ministero ha come ruolo suo tipico nel campo processuale, quello di sostenere l'accusa e di promuovere l'avvio della *macchina processuale*, stimolando l'esercizio della giurisdizione ed instaurando un procedimento che non può non concludersi che con l'emanazione di una pronuncia giurisdizionale. Nell'assetto definito dal nostro codice di procedura penale l'iniziativa del Pm si configura come una sorta di *azione-domanda*: questi "richiede" ad un giudice (art. 416 c.p.p.) che si instauri un processo in relazione ai capi di imputazione ipotizzati e formulati. Acquisita, infatti, la notizia di reato e svolte "le indagini preliminari" il Pm dispone di tutti gli elementi utili per decidere se esercitare o meno l'azione penale. In ciò è esplicito l'art. 326 c.p.p. che definisce le indagini preliminari come quelle "necessarie per le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale". Svolte e concluse le indagini, il Pm deve decidere se richiedere l'archiviazione o esercitare l'azione penale formulando l'imputazione e richiedendo il rinvio a giudizio. Lo stesso codice di procedura penale prevede tuttavia dei "riti alternativi" (decreto penale di condanna, patteggiamento, giudizio immediato, giudizio direttissimo; con esclusione del giudizio abbreviato in sede di udienza preliminare e dunque ad azione penale già iniziata) che aprono delle strade processuali atipiche (art. 405 co. 1 c.p.p.) in cui può estrinsecarsi l'esercizio dell'azione penale.<sup>44</sup>

Il descritto ruolo processuale del pubblico ministero va sistematicamente collocato nel quadro costituzionale per meglio comprendere il significato delle norme che disciplinano il suo operato. Si è più volte detto che nel nostro ordinamento costituzionale è sancito il principio della *obbligatorietà dell'azione penale*: l'art. 112 della Costituzione non lascia dubbi nel dire che "il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale". Bisogna subito sgomberare il campo da una, solo apparente, contraddizione logica

<sup>42</sup> Citazione da Di Federico, Sapignoli *Processo Penale e Diritti della Difesa* Carocci 2002

<sup>43</sup> S. Gallo *Valutazione della professionalità ed efficienza della giustizia* in Legislazione e Giustizia 2001

<sup>44</sup> Si tengano ben distinte, in proposito, le ipotesi inerenti l'azione penale durante il giudizio per fatti emersi nel corso dell'*istruzione dibattimentale* (art. 517 e art. 518 c.p.p.) e quelle invece previste per i procedimenti dinanzi al Giudice di Pace in cui il Pm autorizza la Polizia Giudiziaria a citare in giudizio l'imputato (art. 15 del d. lgs. 274/00) o formula l'imputazione conseguente al ricorso immediato della persona offesa (art. 25 d. lgs. 274/00).

interna al sistema. Si potrebbe, infatti, dubitare della coerenza dell'ordinamento (oltre che sul piano della sua efficacia e della effettività) per il fatto che la prescrizione imposta dall'art. 112 Cost. pare in contrasto con la tipica alternativa che si prospetta al Pm al termine delle proprie risultanze investigative. La norma contenuta nell'art. 112 Cost. non impone, infatti, di instaurare un processo dinanzi ad ogni notizia di reato, bensì di farlo solo se si realizzino le circostanze pensate dal legislatore affinché ciò possa avvenire. Il codice soddisfa questo *rinvio* sia nel suo corpo (art. 408 c.p.p.) che nelle sue disposizioni di attuazione (art. 125 disp. att.). Per la prima di queste norme l'obbligo per il Pm si concretizza quando la notizia di reato gli si prospetti come "non infondata". Al chiarimento di questa locuzione contribuisce la seconda delle norme suddette secondo la quale va ritenuta non infondata la *notitia criminis* nel caso in cui si abbia la disponibilità di elementi "idonei a sostenere l'accusa in giudizio".<sup>45</sup> Naturalmente un sistema così configurato deve prevedere una forma di *filtro* sulla legittima facoltà di rinuncia all'azione penale che rende reale la distinzione tra un sistema di azione penale obbligatoria, quale il nostro, ed uno invece in cui vige la discrezionalità, come quello anglosassone, ed in cui il *prosecutor*, quali che siano le risultanze investigative, può liberamente decidere di non dar seguito al procedimento. Se il Pm, infatti, pur obbligato a esercitare l'azione penale potesse scegliere l'archiviazione con atto autonomo, il sistema risulterebbe fortemente indebolito già dal proprio interno. Il meccanismo di controllo previsto nel nostro ordinamento è quello affidato al giudice delle indagini preliminari che qualora non concordasse con il Pm potrebbe obbligarlo a richiedere il rinvio a giudizio.<sup>46</sup> A riprova delle diversità che contraddistinguono un sistema

---

<sup>45</sup> Corte Costituzionale sentenza 88/91 massima 16999 - *"La regola che l'articolo 125 del decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 271 (norme di attuazione del nuovo codice di procedura penale) detta per il pubblico ministero, quando deve decidere se iniziare o meno un'azione penale, consiste in una valutazione degli elementi acquisiti non più nella chiave dell'esiti finale del processo bensì nella chiave della loro attitudine a giustificare il rinvio a giudizio, nel senso, cioè, che la valutazione degli elementi di prova acquisiti durante le indagini preliminari diventa funzionale non alla condanna bensì alla sostenibilità dell'accusa. Così come formulata, la norma è in definitiva la traduzione in chiave accusatoria del principio di non superfluità del processo, in quanto il dire che gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa equivale a dire che, sulla base di essi, l'accusa è insostenibile e che, quindi, la notizia di reato è sul piano processuale infondata (...)"*.

<sup>46</sup> Corte Costituzionale sentenza 88/91 massima 16997 - *"Il principio di obbligatorietà dell'azione penale esige che nulla venga sottratto al controllo di legalità, ciò comporta non solo il rigetto del contrapposto principio di opportunità che opera, in varia misura, nei sistemi ad azione penale facoltativa, ma altresì, comporta che in casi dubbi l'azione vada esercitata e non omessa (principio del favor actionis). Azione penale obbligatoria non significa però consequenzialità automatica tra notizia di reato e processo né dovere del Pm di iniziare il processo per qualsiasi notitia criminis. Limite implicito alla stessa obbligatorietà è che il processo non debba essere istaurato quando si palesi soggettivamente superfluo. Conseguentemente il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà e a tal fine col nuovo codice è stato predisposto un articolato sistema di controllo, non solo gerarchico interno agli uffici del Pm e affidato al procuratore generale, ma anche uno esterno da parte del giudice (possibilità per il Gip di chiedere ulteriori indagini o di restituire gli atti per la formulazione dell'imputazione) ed*

giuridico che abbia accolto un principio anziché l'altro, nel sistema nordamericano la pubblica accusa, dinanzi ad una notizia di reato che ritenga assolutamente fondata, può anche decidere se esercitare o meno l'azione penale, attuando una scelta di cui appare evidente l'arbitrarietà. Nella medesima situazione, viceversa, il rigore e la perentorietà della formulazione relativa all'obbligo dell'esercizio dell'azione penale non lascerebbe scampo alcuno al Pm. Ognuno dei modelli processuali si associa con chiarezza ad una diversa collocazione istituzionale della pubblica accusa. Nel sistema di tradizione anglosassone, il potere discrezionale del *prosecutor* gli attribuisce la possibilità di compiere delle scelte di politica criminale. Potrebbe decidere, ad esempio, che nel periodo del suo mandato presterà maggiore attenzione ad una certa tipologia di reati dedicandosi agli altri solo se gli resteranno sufficienti risorse. La possibilità di compiere legittimamente scelte di questo tipo, in concreto, gli consente di scegliere quali leggi dello Stato applicare, il che rende necessario nei suoi riguardi prevedere uno spazio di responsabilità politica. Vi è, dunque, la necessità che possa essere chiamato a rispondere della correttezza delle proprie scelte. Nel sistema statunitense il controllo è strutturato nell'elezione diretta (responsabilità dal basso) che giudica l'operato del *prosecutor* potendo decidere di non rieleggerlo se non sarà riuscito a realizzare gli obiettivi promessi.<sup>47</sup> In un sistema come il nostro, invece, in cui vige il principio di obbligatorietà è corollario dello stesso che il Pm sia indipendente dal potere politico e che risponda esclusivamente di fronte alla legge.<sup>48</sup>

---

*infine altro strumento è costituito dalla facoltà della parte offesa di opporsi alla richiesta di archiviazione”.*

<sup>47</sup> In realtà questa è una semplificazione. Nel sistema statunitense, il quadro istituzionale varia in ognuno degli Stati federati e prevede l'elezione del solo capo dell'ufficio, a cui sono attribuiti compiti di coordinamento ed indirizzo dei propri *assistant*. Vd. Langbein, J. *Controlling prosecutorial discretion* in Chicago Law Review 41 '74 e Vorenberg J. *Decent restraint of prosecutorial power* in Harvard Law Review 94 '81

<sup>48</sup> La prima norma che nel nostro ordinamento si è spinta in simile direzione, nel periodo immediatamente successivo alla dittatura fascista e la cd. *Legge Togliatti* del '46 con la quale si intese recidere ogni vincolo gerarchico tra esecutivo e procure, stabilendo che il Pm esercitasse le proprie funzioni sotto la semplice *vigilanza* del Ministro di Giustizia. La definitiva svolta verso un assetto di totale indipendenza del Pm si ebbe con la L. 195/'58 istitutiva del C.S.M., organo di autogoverno della magistratura.

### 3.3 OBBLIGATORIETÀ E DISCREZIONALITÀ A CONFRONTO.

Quali i vantaggi e quali i dubbi a cui conduce un sistema strutturato sull'obbligatorietà dell'azione penale? Interrogativo, questo, indispensabile per valutarne l'efficacia reale e non solo l'affermazione di principio, ed ancor più utile perché ci consentirà di affermare che proprio i criteri di analisi economica permettono di meglio indagare alcuni dei cardini del nostro assetto istituzionale, senza che assurgano a semplici *dogmi*. Innanzitutto l'obbligatorietà garantisce ed attua un'altra delle affermazioni solenni contenute nella carta costituzionale: l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. L'obbligatorietà dell'azione penale corrisponderebbe, con riferimento al Pm, al principio di legalità che riguarda l'attività del giudice.

*“Il principio di legalità che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna per la sua concretizzazione della legalità del procedere; e questa in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso la obbligatorietà dell'azione penale. Realizzare la legalità nella eguaglianza non è però possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tale principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero”.*<sup>49</sup>

Se il giudice, nel giudicare, non può che applicare esclusivamente la legge (che è uguale per tutti) ugualmente il Pm deve conformare le proprie scelte solo alla legge, contribuendo anch'esso a realizzare un trattamento uguale per tutti i cittadini. In verità già su questo argomento apparentemente non criticabile i sostenitori della discrezionalità appuntano le loro *censure*. Se, infatti, la logica dedotta garantirebbe un'applicazione quasi automatica della legge, il principio opposto consentirebbe invece proprio di temperarne le rigidità, permettendo, così, di passare da una garanzia di uguaglianza formale ad una garanzia di uguaglianza sostanziale.

*“Che poi la facoltatività sia utile per consentire all'accusa di perseguire i fatti gravi e trascurare quelli banali sarebbe una tesi interessante, se fosse dimostrabile: ma così non è perché nessuno al di là dell'Atlantico, da dove queste teorie ci arrivano, sa che cosa c'è nel pacco delle cestinazioni; e nessuno può escludere che non si verifichi l'opposto”.*<sup>50</sup>

Bisogna poi fare i conti con altre considerazioni. L'obbligatorietà dell'azione penale, oltre che come principio, può porsi come corollario della stessa

---

<sup>49</sup> Corte Costituzionale sentenza 88/91 massima 16995

<sup>50</sup> Nannucci U. *Analisi dei flussi delle notizie di reato in relazione all'obbligatorietà e alla facoltatività dell'azione penale*. Cass. Pen. 1991 I 1293 p. 1668



costruzione della fattispecie penale che si pone in un settore di piena indisponibilità, anche perché concerne la lesione di beni fondamentali (“*chiunque commette...*”). Il principio di discrezionalità, inoltre, rischierebbe di trasformarsi in arbitrio, poiché è praticamente impensabile che si possano strutturare controlli efficaci. Un controllo dal basso ed un Pm eletto direttamente dal popolo in Italia è difficilmente proponibile e nessuno ha mai inteso proporlo seriamente (preoccupa non poco un’elezione diretta del Pm in certe zone a forte concentrazione mafiosa e camorristica).

*“(...) Al meccanismo elettivo a livello locale consegue il rischio di eventuali pressioni sull’attività del pubblico ministero da parte di gruppi o forze politiche che ne abbiano sostenuto la campagna elettorale. Né un giurista italiano può nascondere il dubbio che il public prosecutor possa talvolta essere dissuaso dall’intraprendere delle iniziative processuali potenzialmente lesive degli interessi dei maggiorenti, riconvertendo la propria politica giudiziaria a modelli di comportamento più rispettosi per l’ambiente che lo ha scelto. Così come permane il dubbio che sul desiderio di piacere e di compiacere, di accattivarsi la stima e la fiducia degli elettori, nella speranza di una futura conferma elettorale, il public prosecutor potrebbe essere portato a non intraprendere iniziative processuali particolarmente complesse o incerte riguardo all’esito, facendo delle scelte più sicure”*.<sup>51</sup>

Un controllo dell’esecutivo è stato ed è invece proposto più seriamente ma presenta ugualmente dei rischi, ancor più in un paese in cui la corruzione politica è stata ed è un fenomeno diffuso.

La mancanza di risorse e la farraginosità delle procedure può produrre rischi di discrezionalità di fatto incontrollata e, a rigore, può far sorgere il dubbio se si debba arretrare rispetto al principio di obbligatorietà (ipotesi che ad alcuno ha fatto sorgere l’animoso auspicio “resistere, resistere, resistere”) o se ciò, invece, non rischi di innestare un circolo vizioso di destrutturazione dell’assetto giurisdizionale istituzionalizzato.<sup>52</sup> Le voci sollevatesi ed il dibattito aperto sulla necessità di scelte dirette ad adeguare il sistema, introducendo limiti ad una discrezionalità che si produce nei fatti e perciò irresponsabilmente, prendono le mosse dalla inequivocabile constatazione che nelle pieghe del principio di cui all’art. 112 Cost., si insinuano spazi, in realtà molto ampi, di discrezionalità nell’esercizio dell’azione penale. Di principio, finché vige l’obbligatorietà, il Pm non potrebbe comportarsi come un

<sup>51</sup> Vitalone C. – *La funzione d’accusa tra obbligatorietà e discrezionalità* – in Accusa penale e ruolo del pubblico ministero Jovene 1991

<sup>52</sup> Nannucci U. op. cit. “*La vera ragione seria ed importante che si può addurre per sostenere quelle scelte è una sola: la discrezionalità è necessaria perché l’apparato giudiziario non è in grado di rispondere alla domanda di difesa contro l’illegalità. Ma questa non è una argomentazione giuridica, è una confessione di impotenza (...). Si tratterà di scegliere se lasciare che la sorte dei processi sia dominata dal caso come in una certa misura è stato fino ad oggi, o se invece non si debba gestire l’insieme delle notizie di reato secondo regole certe di opportunità. E allora il problema sarà solo di scegliere quali debbano essere queste regole*”

*operatore economico* il quale sceglie, secondo il *rapporto costi benefici*, cosa fare e cosa omettere. Ma nei fatti le Procure scelgono quali processi fare e quali non fare.<sup>53</sup> E ciò non solo in base alla valutazione (art. 408 c.p.p. – art. 125 disp. att.) dei presupposti per l'esercizio dell'azione penale (fondatezza - infondatezza della notizia di reato), ma anche in base a criteri di vera e propria opportunità. Se ci si arroccasse, invece, nell'affermazione di principio, comunque non si potrebbe sfuggire da una chiara considerazione: il dover fare tutto comporta, per lo meno, una perdita di livello qualitativo dell'attività svolta o da svolgere. In generale, mettere lo stesso impegno in tante attività parallele non è una scelta pagante. Si possono ottenere risultati complessivamente migliori focalizzandosi solo su alcune attività. Non è possibile, infatti, sottrarre l'ufficio del Pm alla logica del vincolo delle risorse. Anche il Pm si trova necessariamente obbligato a scelte alternative a causa della limitatezza delle risorse di cui dispone. Ma assistiamo al paradosso intollerabile per cui un organo giudiziario politicamente irresponsabile in realtà compie scelte squisitamente *politiche* senza risponderne dinanzi alla collettività, in quanto protetto dallo schermo dell'indipendenza e della autonomia.<sup>54</sup> Cosa ancora più grave è che ciò avvenga con l'uso di parametri personali e non trasparenti. Il codice di procedura penale con l'art. 330 (*acquisizione delle notizie di reato*) consente al Pm e Polizia Giudiziaria di prendere "notizie di reato di propria iniziativa" e ricevere "le notizie di reato presentate o trasmesse". E' evidente come questa norma consenta di svolgere indagini dirette alla *formazione della notizia criminis* prima ancora di aver ricevuto alcun tipo di segnalazione. Attribuisce, in buona sostanza, alla pubblica accusa la responsabilità di operare delle scelte aprioristiche.

La pratica degli uffici conosce da sempre forme di amministrazione autonoma delle notizie di reato che si attuano di fatto dando la precedenza a certe ipotesi piuttosto che ad altre. Si tratta di una forma di auto-organizzazione del lavoro di ogni magistrato, legato alla considerazione che non può esaminarsi tutto e subito.

*“Il tema dell’obbligatorietà dell’azione penale sconfina nell’organizzazione, più che normativa, pratica delle strutture del pubblico ministero dalla quale sono condizionati i comportamenti dell’organo e cioè le concrete possibilità di ottemperanza alle statuizioni di dovere che gli sono imputate”.*

La fattispecie processuale che individua i presupposti per l'esercizio dell'azione penale o la richiesta di archiviazione è talmente vaga da consentire che si infiltrino in quella che dovrebbe essere una valutazione esclusivamente giuridica, considerazioni che di fatto sono di mera

---

<sup>53</sup> Cfr. Di Federico G. in Giustizia Penale 1991 *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del Pm e loro rispondenza alle aspettative della comunità*.

<sup>54</sup> Devoto M. *Obbligatorietà - discrezionalità dell'azione penale. Ruolo del Pm* in Cass. Pen. 1996 "l'art. 112 sarebbe il più violato dei precetti costituzionali; schiacciato dal carico ingestibile delle pendenze costituirebbe una sorta di ipocrisia ufficiale per nascondere la realtà di un'azione penale ormai facoltativa (...)".

opportunità. Ma è ancora più evidente che i Procuratori della Repubblica esercitano un ampio potere discrezionale per i naturali vincoli di risorse a cui sono per necessità sottoposti. Il carico giudiziario (che altro non è che la *domanda* di giustizia) è, infatti, talmente elevato che nessuna Procura sarebbe in grado di smaltire tutte le segnalazioni di reato che pervengono all'ufficio. L'impossibilità materiale di svolgere tutte le indagini obbliga, dunque, a decidere quali *notitiae criminis* perseguire attraverso vere e proprie scelte di politica criminale. Si tende a stabilire quali reati sono importanti da perseguire, trascurando gli altri, destinati a rimanere non trattati e a prescriversi.

### 3.4 IL REGISTRO ATTI NON COSTITUENTI REATO

Sul tema della *discrezionalità di fatto* del Pm e sulle dinamiche con cui la prassi degli uffici giudiziari può disattendere il principio di obbligatorietà dell'azione penale incide la gestione del Registro Atti Non Costituenti Reato (*mod. 45*) istituito con Decreto 30.09.1989 (*Approvazione registri in materia penale*) pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia n. 19 del 15.04.1990. L'allegata Circolare Ministeriale esplicativa, testualmente, riferiva che “*da una corretta interpretazione delle disposizioni contenute nell'art. 335, le quali fanno obbligo al Pm di iscrivere il nome della persona cui il reato è stato attribuito e di annotare ogni mutamento della qualificazione e di annotare ogni mutamento della qualificazione giuridica del fatto o delle sue circostanze deriva che le informative non costituenti notizia di reato non dovranno essere riportate nel registro delle notizie di reato, bensì in un diverso registro del tutto autonomo dal primo e non assimilabile all'attuale registro generale*” e aggiungeva, inoltre, che “*l'iscrizione informativa pervenuta nell'uno o nell'altro registro dipenderà dalla valutazione che ne dovrà fare il Pm a norma dell'art. 109 delle disposizioni di attuazione del c.p.p.*”.<sup>55</sup>

Intenso dibattito si acceso sia in dottrina che in giurisprudenza circa la legittimità di una prassi con la quale di fatto vengono *parcheeggiate* oltre a notizie dalle quali non si riesca a desumere alcun *fumus delicti*, anche notizie che opportunamente si sceglie di sganciare dalla decorrenza dei termini di legge previsti per l'espletamento dell'attività investigativa, o di destinare ad una sorta di *archiviazione interna*.<sup>56</sup> L'equilibrio del nostro ordinamento ha fatto a lungo perno sulla consapevolezza che *stabilire se un fatto sia o non sia reato è una valutazione riservata all'attività di giudizio (...)*.<sup>57</sup> Per questa

<sup>55</sup> N. 533/1989 in *Il nuovo codice di procedura penale - dalle leggi delega ai decreti delegati* Conso, Grevi e Neppi Modona.

<sup>56</sup> Sul punto Di Federico, Fabbri, Carnevali e Contini *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari: il caso di una Procura della Repubblica presso il Tribunale* Working Papers IRSIG - CNR

<sup>57</sup> Dinacci citato in C. Scarpello *L'archiviazione* Cedam 2002

ragione non sono previste, almeno esplicitamente, forme di archiviazione ufficiose del pubblico ministero. La prassi degli uffici testimonia, tuttavia, il fenomeno sempre più diffuso della cd. *cestinazione* o *archiviazione interna* dei procedimenti. Sorge, così, l'interrogativo se sia lecito, nel quadro istituzionale che ne disciplina le funzioni, che il Pm dinanzi ad una notizia possa omettere l'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. e garantirsi attraverso l'iscrizione nel registro di cui al *mod. 45* la possibilità di un'autonoma *cestinazione* del procedimento. I meccanismi che regolano le iscrizioni in questo registro, infatti, non sono facilmente controllabili. Non è difficile verificare, ad esempio, che iscrivendo una segnalazione nel *Registro Atti Non Costituenti Reato* il pubblico ministero possa comunque compiere atti di indagine evitando la decorrenza dei termini delle indagini preliminari ed agendo svincolato dagli obblighi previsti dalla registrazione ordinaria o, per converso, sottrarsi ad ogni obbligo investigativo, rimanendo inerte dinanzi alla *pseudo-notitia*. In sostanza, quanto disposto dalle norme che regolano l'acquisizione e la registrazione della *notitia criminis* consente al pubblico ministero di esercitare un potere discrezionale, che in realtà i principi che ispirano il nuovo rito penale dovrebbero escludere.

Anche la giurisprudenza si è spesso divisa sul tema, alternando pronunce con cui si è riconosciuto al Pm il potere di cestinare le *pseudo-notitiae criminis*, a pronunce nelle quali invece si è sottolineata l'importanza del controllo giurisdizionale in tema di archiviazione anche per le cosiddette *pseudo-notitiae* di reato.<sup>58</sup> La giurisprudenza favorevole, seppur minoritaria, ha ritenuto che al pubblico ministero, in quanto *dominus* di questa fase, debba essere riconosciuto il potere di selezionare i fatti portati a sua conoscenza e di qualificarli o meno come notizie di reato. In sostanza, per questa giurisprudenza, l'operatività del provvedimento di archiviazione (articoli 408, 409, 411 e 415 c.p.p.) presuppone la sussistenza di una notizia di reato; in altre parole, il provvedimento di archiviazione, postulando fin dall'inizio la presenza di un illecito penale, sarebbe inattuabile a quei casi che concernano notizie, che fin *ab origine* non rivestano alcuna rilevanza e non siano state neanche iscritte nel registro delle notizie di reato. In questo senso si è espressa con chiarezza la Suprema Corte di Cassazione Sez. V con sentenza del 25 Gennaio 1991, secondo cui "*il provvedimento di archiviazione (...) postula necessariamente che si sia in presenza di una notizia di reato; per converso l'istituto dell'archiviazione non può trovare applicazione quando si tratti di notizie le quali, non rivestendo fin dall'origine carattere di rilevanza penale non siano state qualificate dal pubblico ministero come notizie di reato e perciò stesso non siano state neppure iscritte nel relativo registro di cui all'art. 335 co. 1 c.p.p.*".<sup>59</sup> Per un contrapposto orientamento giurisprudenziale, che sottolinea la necessità di sostenere la funzione di garanzia svolta dal controllo giurisdizionale su tutti gli atti *di parte*, ancor più in un processo di stampo accusatorio, non sarebbe, invece, ammissibile il

<sup>58</sup> Nei due sensi si vedano Cass. III sez. pen. 2.12.1998 in Cass. Pen. 3458/99 e Cass. VI sez. pen. 11.2.91 in ANPP 561/91.

<sup>59</sup> Sul punto Cass. sez. V 25/1/1991, ed inoltre sez. I 17/3/1988 e sez. V 22/2/1991

riconoscimento in capo al pubblico ministero di un potere di *cestinazione*, nemmeno per i casi penalmente irrilevanti. Anche per questi, cioè, sarebbe obbligato a richiedere l'archiviazione, sottoponendosi così al controllo del giudice delle indagini preliminari. In questo senso la Suprema Corte di Cassazione ha fortemente sostenuto che anche per i fatti iscritti nel *modello 45* va previsto un controllo del giudice poiché “*l'ordinamento processuale penale è incentrato sul principio del controllo da parte del giudice di tutti gli atti di parte (cd. garanzia giurisdizionale) sicché non è desumibile dall'attuale sistema normativo l'esistenza di una soglia di sopravvivenza dell'antico potere del Pm di trasmissione degli atti all'archivio; l'attuale codice di rito (...) estende l'obbligo della richiesta di archiviazione e l'osservanza delle forme del relativo procedimento (art. 408 e art. 410 c.p.p.) anche per i fatti che dal pubblico ministero siano ritenuti come non previsti dalla legge come reato*”.<sup>60</sup> E non ha mancato di chiarire che “*nella categoria dei fatti non previsti dalla legge come reato, di cui all'art. 411 c.p.p. rientrano non solo quelli che, ipotizzati inizialmente di rilevanza penale, si sono rivelati non tali a seguito di indagini, ma anche quelli ritenuti dal Pm del tutto irrilevanti per il sistema penale (cd. pseudonotizie di reato) che pertanto non possono essere sottratti alla funzione di controllo del giudice attraverso la procedura di archiviazione*”. Così, qualora le *pseudonotizie di reato*, iscritte nel *modello 45*, venissero sottratte al controllo del giudice delle indagini preliminari occorrerebbe fare i conti con un problema, da molti trascurato, inerente alla gerarchia delle fonti: si riconoscerebbe, di fatto, al decreto ministeriale del 1989, con cui sono stati modificati i registri del pubblico ministero, una efficacia derogatoria alla norme di legge contenute nel codice di procedura penale. Ammettere, dunque, la legittimità di un potere di *archiviazione diretta*, oltre che poco coerente con il quadro del sistema che regola i poteri del pubblico ministero, rischierebbe di costituire una forzatura legislativa.

Una recente sentenza delle Sezioni Unite Penali della Suprema Corte di Cassazione<sup>61</sup> ha risolto il conflitto di orientamenti giurisdizionali e posto un punto a favore del potere di *cestinazione* del pubblico ministero. Con la pronuncia 22.11.2000 è stato ritenuto legittimo tale potere di *archiviazione interna*, fondando tale decisione sulla lettera dell'art. 109 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale che sancisce come solamente *eventuale* l'iscrizione immediata nel Registro Generale delle Notizie di Reato ex. art. 335 c.p.p.. Il pubblico ministero di Novara aveva avanzato al giudice delle indagini preliminari una richiesta di archiviazione per atti non previsti dalla legge come reato, relativi ad un procedimento iscritto nel *modello 45*. Dinanzi a quella richiesta il Gip aveva dichiarato il non luogo a procedere e restituito il fascicolo allo stesso magistrato d'accusa, ritenendo che in assenza di una *notitia criminis* non si sarebbe potuto instaurare un ordinario procedimento di archiviazione. Il pubblico ministero si doleva di tale

<sup>60</sup> Cass. pen. sez. III 5/12/1990; sez. VI 11/02/1991; sez. VI 15/10/1996; sez. III 28/01/1991; sez. V 25/01/1991; sez. V 7/02/1991

<sup>61</sup> Si tratta della sentenza del 22.11.2000 in Cass. pen. 1777/01.

provvedimento contestandone l'*abnormità*. Investita della questione su ricorso del pubblico ministero e preso atto del contrasto giurisprudenziale tra le proprie stesse sezioni, la Suprema Corte in *composizione plenaria* ha deciso di aderire all'orientamento che ritiene legittimo il potere di *cestinazione* del pubblico ministero. La procedura di archiviazione, infatti, riguarderebbe solo i procedimenti, per i quali il pubblico ministero abbia precedentemente disposto l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (*modello 21*), cioè solo qualora abbia considerato la notizia pervenuta al proprio ufficio effettivamente una *notitia criminis*. Sarebbe compito del pubblico ministero accertare se un fatto costituisca una *notitia criminis* o se, invece, non possenga alcun *fumus* di qualche fattispecie criminosa; il pubblico ministero, essendo dotato di autonomia e discrezionalità nella gestione iniziale delle notizie di reato, sarebbe l'unico soggetto in grado di identificare nelle informazioni una notizia di reato. La Suprema Corte ha, in definitiva, sostenuto che "*gli atti non costituenti notizia di reato, iscritti nel modello 45, non devono essere sottoposti al giudice per le indagini preliminari per l'archiviazione. L'unico soggetto legittimato ad individuare nell'atto una notitia criminis è il pubblico ministero e la sua valutazione è decisiva anche se omette di iscrivere la notizia di reato nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. e presenta direttamente al giudice per le indagini preliminari la richiesta di archiviazione*".

In realtà, dunque, l'iscrizione nel registro di cui al 335 c.p.p. diviene obbligatoria solo se si tratta di una oggettiva *notitia criminis*, riconoscendosi al Pm un potere di qualificazione in tal senso. Siffatta interpretazione delle norme subordina, cioè, un obbligo (posto tra l'altro a tutela del cittadino) ad una valutazione discrezionale del pubblico ministero e rischia di ledere il sistema di controlli giurisdizionali che l'ordinamento prevede circa l'attività e le determinazioni del pubblico ministero. Il vero rischio è, tra l'altro, legato alla natura interna del provvedimento con cui viene disposta la *cestinazione*. La mancanza di strumenti tipici di impugnazione di un simile provvedimento e la mancata previsione di strumenti per il controllo giurisdizionale di queste ipotesi rende l'*archiviazione interna* fortemente *irrituale*.<sup>62</sup> Mentre nell'ipotesi di iscrizione *ordinaria* (*mod. 21*) il pubblico ministero che ritenga infondata la *notitia criminis* o di non disporre di elementi sufficienti per sostenere l'accusa in giudizio, non può procedere di propria iniziativa, nessun filtro è, invece, previsto nell'ipotesi di *cestinazione interna*. Inoltre, se nel primo caso è previsto che la parte offesa possa, qualora l'abbia richiesto, essere informata della richiesta di archiviazione ed opporsi alla stessa, nessun ruolo è, invece, attribuito al privato querelante nel caso di *cestinazione interna*. Questi potrebbe persino non avere nessuna conoscenza dell'avvenuta *cestinazione*, rimanendo così del tutto insoddisfatta la sua domanda di giustizia. Tra l'altro ad integrare una sorta di *vulnus* nelle garanzie previste dalle norme del rito penale, che rischiano, pertanto, di lasciare insoddisfatta

---

<sup>62</sup> Sul punto Caprioli F. *Archiviazione* 1994 Jovene Ed. e Reuter A. *Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale* Cedam 1994

una porzione di domanda di giustizia, sono anche le norme che prevedono e disciplinano il potere di avocazione delle indagini che la Procura Generale presso la Corte d'Appello può esercitare. La formulazione delle norme ad essa inerenti (artt. 412 e 413 c.p.p.), infatti, facendo riferimento all'inerzia del Pm solo in relazione ai termini per l'espletamento delle indagini preliminari, escluderebbe che l'avocazione possa essere disposta per l'inattività del pubblico ministero in relazione ai fascicoli iscritti nel R.N.C.R. (*mod. 45*). Tuttavia, la Cassazione, forse anche per riequilibrare una situazione che altrimenti rischierebbe di accentuare smisuratamente la discrezionalità di ogni sostituto procuratore, ha ritenuto che *“in tema di azione penale qualora il pubblico ministero dinanzi ad un atto contenente una notizia di reato abbia omissis l'iscrizione nel registro modello 21 ovvero l'abbia eseguita nel registro (modello 45) delle cd. pseudonotizie di reato, il Procuratore generale ha facoltà di avocare le indagini preliminari”*. Invero tale pronuncia manifesta chiaramente la propria *formulazione di stile* e non chiarisce le modalità con cui nei fatti l'avocazione possa essere esercitata. Non si capisce, infatti, come la Procura Generale possa avere conoscenza dei casi di *cestinazione interna*, posto che questa è di esclusiva pertinenza di ogni sostituto procuratore e che non è disciplinata alcuna forma di comunicazione. Si manifesta allora un'evidente anomalia nel sistema processuale in cui alla generica necessità di una risposta giurisdizionale si contrappone il possibile vanificarsi della domanda di giustizia.

La ricerca svolta presso gli uffici di rilevazione statistica della Procura della Repubblica di Catania, ad esempio, ha dimostrato un utilizzo crescente di tale strumento anche a fini deflativi del carico processuale ed una evidente impennata del numero di *cestinazioni* nel biennio 2000/2001, in coincidenza con la pronuncia delle Sezioni Unite.

	Depositi in archivio da parte del Pm (archiviazione diretta)
1989	52
1990	266
1991	396
1992	693
1993	902
1994	1.004
1995	n.d.
1996	1.286
1997	1.477
1998	1.744
1999	1.983
2000	4.774
2001	5.090
2002	5.362
2003	5.332
2004	4.312

- dati relativi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania

Anche per queste ragioni può concordarsi con chi ha sostenuto che “*l’obbligatorietà non può essere un valore fittizio scritto sulla Costituzione ma non praticato e di fatto non praticabile*”.<sup>63</sup> Nelle funzioni svolte dal pubblico ministero trovano spazio una miriade di occasioni in cui può essere esercitata una certa discrezionalità. Quali misure, allora, consentirebbero di ridurre i rischi di “*insopportabile*” discrezionalità di fatto e di soddisfare inoltre appieno le esigenze di giustizia?

---

<sup>63</sup> Viglietta G. *Obbligatorietà dell’azione penale tra realtà e apparenza* in *Critica del Diritto* 4/5 1990.



### 3.5 LE GUIDELINES

Tempo fa ci fu una clamorosa, quanto illuminata, iniziativa da parte del Procuratore capo della Repubblica a Torino – Vladimiro Zagrebelsky – che resosi conto di dover nei fatti scegliere quali *notitiae criminis* perseguire, decise attraverso una propria *direttiva* di rendere trasparenti le proprie scelte. Con essa, infatti, indicava ai propri sostituti *criteri di priorità* di cui tener conto nell’operare le determinazioni relative all’azione penale. Una serie di dati inerenti alla composizione del proprio ufficio e alle risorse di cui disponeva, correlati con le notizie di reato sopravvenute ogni anno, permettevano di realizzare una stima di quanti processi si sarebbero potuti istaurare. Preso atto che la fissazione di criteri di priorità nella trattazione era inevitabile, si ritenne importante che tale determinazione avvenisse pubblicamente e in via preventiva, come nell’esperienza anglosassone delle *guidelines*.<sup>64</sup>

Logica pressoché analoga è stata utilizzata nella normativa in materia di istituzione del giudice unico di primo grado che, sia pure in via transitoria, ha previsto (art 227 d. lgs. 51 del 1998) che “*al fine di assicurare la rapida definizione dei processi pendenti alla data di efficacia del presente decreto, nella formazione dei ruoli di udienze, anche indipendentemente dalla data del reato commesso o da quella di iscrizione del procedimento, si tiene conto della gravità e della concreta offensività del reato, del pregiudizio che può derivare dal ritardo per la formazione delle prove e per l’accertamento dei fatti, nonché dell’interesse della persona offesa*”.

Oltre a ciò va pure considerato un importante precedente giurisprudenziale. Una sentenza in sede disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura (n. 105/’97) ha sostenuto (in dissenso con il Procuratore Generale, che contestava la legittimità di una selezione dei processi, ravvisandovi l’illegittima trasformazione dell’azione penale da obbligatoria a discrezionale) che per l’impossibilità di *evadere le domande di giustizia* non ci si poteva “*sottrarre al compito di elaborare criteri di giustizia derivati dalla gravità e dalla offensività sociale delle singole specie di reati*”.<sup>65</sup> La

---

<sup>64</sup> cfr. Zagrebelski V. *L’obbligatorietà dell’azione penale – un punto fermo, una discussione mancata, un problema attuale*. In Cass. pen. 1992 “*l’esperienza straniera delle guidelines aiuta a distinguere nettamente la discrezionalità che si traduce in valutazione di opportunità in ordine alla singola notizia di reato e la discrezionalità che implica scelte di priorità di carattere generale per la trattazione delle notizie di reato. Solo la prima è in contrasto col principio costituzionale di obbligatorietà dell’azione penale (e con i principi di eguaglianza e legalità), che non andrebbe messo in discussione. Non lo è invece il secondo profilo della discrezionalità, tanto che ogni ufficio del Pm o ogni magistrato ad esso addetto opera quotidianamente una selezione delle notizie di reato, non potendo trattarle tutte per il loro enorme numero scelte di vario genere vengono dunque operate. Ma esse sono diseguali e disorganiche. A nessuno risale la responsabilità di tali scelte che come è evidente finiscono con il rinviare a valutazioni attinenti a opzioni politiche*”.

<sup>65</sup> Posizione fortemente critica di questa pronuncia è quella di D’Elia G. *I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell’azione penale ed eguaglianza a proposito*

necessità di individuare *criteri di priorità* nell'esercizio dell'azione penale viene, dunque, considerata uno strumento ordinario per rimediare all'incapacità oggettiva degli uffici giudiziari di smaltire l'enorme carico di lavoro. Tale decisione ha certamente il merito di imporre un minimo di trasparenza su ciò che si è sempre fatto, visto che la *“determinazione di priorità generali risponde a sua volta a principi costituzionali quali l'eguaglianza di fronte alla legge ma soprattutto l'esigenza di buon andamento degli uffici (art. 97 comma I Cost.) ma anche, più in generale, a esigenze determinate dai limiti di disponibilità finanziaria, che impongono di utilizzare al meglio le risorse esistenti (art. 81 comma IV Cost.)”*.<sup>66</sup>

Tuttavia, sembra ci si rassegni a fare i conti con il dogma della mera disparità di fatto senza spingersi, invece, ad individuare le cause di questa incapacità oggettiva degli uffici giudiziari e lavorare su quelle cause. Anche a questo fine, allora, appare necessario non fare del principio di obbligatorietà *“un tabù o un coperchio per nascondere tanti elementi e tanti fattori di inefficienza ed anche di disuguaglianza tra i cittadini: gli uni estranei, gli altri addirittura opposti ai valori e alle esigenze più vere di cui quel principio vorrebbe essere espressione, eppure molto spesso nascosti o comunque coperti proprio da richiami più o meno appropriati alla sua intangibilità”*.<sup>67</sup>

---

*dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale* in Giurisprudenza Costituzionale 1998 - Note a C.S.M. sez. disciplinare 20/6/97 – secondo il quale piuttosto che rassegnarsi alla incapacità di smaltire il carico di lavoro, bisognerebbe *“individuare le cause di questa incapacità oggettiva degli uffici giudiziari e lavorare su quelle cause (...) Se tizio ha commesso un fatto-reato grave, mentre Caio ha commesso un fatto-reato lieve, la differenza non può essere nella punizione di Tizio e nell'impunità di Caio. Al contrario, la differenza è già racchiusa, una volta per tutte, nella legge, nella diversa pena edittale legale dei due reati.(...) Estremizzare ulteriormente le conseguenze dei due fatti reato di diversa gravità significa operare, non più una ragionevole diversità di trattamento ma una vera e propria discriminazione. Discriminazione che diverrebbe palesemente odiosa qualora due reati identici o comunque della medesima gravità venissero l'uno represso perché commesso nel territorio di competenza della Procura x e l'altro volutamente abbandonato nel limbo della prescrizione perché commesso nel territorio di competenza della Procura y”*.

Sull'argomento anche Ichino G. *Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale* in Questione Giustizia n. 2 del 1997 e Devoto M. *Obbligatorietà - discrezionalità dell'azione penale. Ruolo del Pm* in Cassazione Penale 1996. Per questi *“la discrezionalità ha un prezzo: tagliare le pendenze in modo indiscriminato significa tagliare la domanda di giustizia, il ruolo della giurisdizione (...) ma il problema della giustizia penale non è soltanto di essere efficiente per la totalità delle violazioni, manche di essere esemplare, per mantenere il principio che ogni violazione costituisce comunque un illecito cui potrà seguire la sanzione.”*

<sup>66</sup> Zanon N. *Pubblico ministero e Costituzione*. Cedam 1996

<sup>67</sup> Chiavario M. *L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà*. In Cass. Pen. 1993 2658 p. 1636 e Marzaduri E. *Sul principio di obbligatorietà dell'azione penale* in Il Ponte 1998 p. 78: *“Dall'ampia discrezionalità di fatto lasciata alla determinazione dei singoli magistrati discende inevitabilmente una lesione di quella fondamentale esigenza di uguaglianza di trattamento che il principio di obbligatorietà dell'azione penale intende tutelare. (...) Si tratta allora di individuare gli strumenti idonei a creare le condizioni indispensabili per assicurare quantomeno un livello accettabile di concreto rispetto della previsione costituzionale. E i settori nei quali si può ipotizzare un utile intervento del legislatore non mancano”*.



## Capitolo Quarto

### IL PUBBLICO MINISTERO COME OPERATORE ECONOMICO

Solo di recente è cresciuta in Italia l'attenzione verso i temi della misurazione dell'*output* e dei costi dell'azione giudiziaria. Alcuni recenti provvedimenti normativi (in particolare il d. lgs. n. 29 del 1993) hanno attribuito all'ISTAT il compito di elaborare metodi di *misurazione dei costi e delle performance* fondati sulla ricostruzione di *standard* da determinare anche in base ad osservazioni *cross section*. Le rilevazioni dell'ISTAT hanno per ora riguardato solo alcune unità periferiche di ministeri e non sistematicamente gli uffici preposti all'amministrazione della giustizia. I processi di definizione delle strategie e di attuazione degli indirizzi coinvolgono, in fasi successive, diversi livelli decisionali per ciascuno dei quali è necessario sviluppare una specifica modalità di valutazione. Le decisioni strategiche generali (*management di livello macro*) definiscono il quadro di riferimento per la formulazione delle *politiche giudiziarie*. In questo ambito assumerebbe rilevanza preminente la valutazione delle priorità stabilite e degli effetti sulle condizioni sociali ed economiche della collettività cui sono indirizzate. L'attenzione va, poi, rivolta al singolo agente ed alla sua capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. In questo caso, dunque, l'oggetto della valutazione si sposta sulle singole *unità*, sull'impiego efficiente delle risorse e sulla capacità di raggiungere i risultati programmati. Anche a tale livello (*management di livello micro*) la valutazione dell'efficacia non può essere basata esclusivamente sulla misurazione dell'*output* diretto. Sarebbe necessario, infatti, considerare alcune caratteristiche frequenti nel caso di *produzioni pubbliche*. Si pensi, ad esempio, alle *esternalità* ed alla presenza di *obiettivi multipli*. Va notato, ovviamente, che l'assenza di un mercato che svolga un ruolo *premiante* dei comportamenti delle unità produttive rende più complessa la dimensione strategica del *management*. Ciò che rende, infatti, problematica l'introduzione di strumenti di valutazione nella gestione delle *unità produttive pubbliche* è il fatto che le tecniche di *management privato* non risultano immediatamente trasferibili. Gli strumenti di valutazione devono, perciò, essere adeguati alle caratteristiche della *produzione* la cui finalità non si riduce alla *massimizzazione di utili*. Ciò, ancor di più, nella *produzione giurisdizionale* in cui l'attenzione va rivolta anche agli aspetti qualitativi dell'offerta che deve soddisfare i bisogni dei cittadini.<sup>68</sup> Rispetto alle usuali tecniche di valutazione dell'efficienza sarebbe, allora, necessario adottare degli strumenti di valutazione tarati secondo le caratteristiche

---

<sup>68</sup> Vd. infra cap. 1

specifiche della funzione giurisdizionale, tra l'altro, esercitata da *strutture produttive* complesse che presentano notevoli rigidità per l'esistenza delle norme che regolano modalità e mezzi di *erogazione* del servizio. Nel caso dei Tribunali i servizi erogati generalmente vengono offerti in condizioni di *monopolio* e con scelte gestionali che non influiscono direttamente sulla domanda che, pertanto, risulta esogena. In sostanza si annulla l'effetto dei segnali provenienti dagli utenti nell'ambito del processo di valutazione dell'offerta e di individuazione degli interventi necessari per adeguarla alle esigenze espresse dai cittadini. Si pone, dunque, la necessità di introdurre misurazioni alternative. Prima di tutto, occorre riuscire a quantificare l'offerta definendo un'unità di misura dell'*output*. L'individuazione di indicatori di *output* incontra problemi addizionali perché, ad esempio, esso è rappresentato da atti e provvedimenti che possono notevolmente differire per le procedure che li generano, perché la qualità degli atti può risultare sensibilmente variabile o perché non sempre è facile distinguere tra *prodotti* finali e *prodotti* intermedi. Se, dunque, si utilizza una misura d'*output* che faccia riferimento alle sue prevalenti caratteristiche, si ottiene un'informazione quantitativa senza che si tenga conto né degli aspetti qualitativi, né dell'utilità percepita dal *consumatore*, né del raggiungimento degli eventuali obiettivi di *politica criminale*. Ai generali problemi di misurazione comuni a tutte le amministrazioni pubbliche si dovrebbe, poi, aggiungere la scarsità delle informazioni e la non sistematicità della loro rilevazione (ciò riguarda soprattutto le informazioni sui costi dei servizi resi). Tengo particolarmente a sottolineare che la possibilità di cercare e misurare le inefficienze all'interno delle strutture pubbliche ed, in particolar modo, di quelle destinate all'esercizio della funzione giurisdizionale non mira certo a stilare una graduatoria tra gli uffici in base alla loro produttività, ma piuttosto ad identificare le ragioni delle eventuali inefficienze al fine di predisporre le strategie per porvi rimedio.

*“La giustizia non è un'azienda e il C.S.M. ed il Ministro della Giustizia non sono imprenditori. Ma ciò non significa che non esista un problema quale quello dell'organizzazione e della capacità del sistema di offrire un livello di produzione complessivamente soddisfacente”.*<sup>69</sup>

Non privo di fondamenti può essere, dunque, il tentativo di migliorare la *funzione giudiziaria* attraverso la scienza dell'organizzazione ed una più oculata gestione delle risorse, prima tra tutte quelle umane. L'obiettivo di creare nuovi indicatori che possano affiancare i più tradizionali strumenti di valutazione del magistrato (costituiti da parametri statistici e pareri dei superiori gerarchici) ha accompagnato anche i lavori di una commissione istituita presso il Ministero della Giustizia nel 1999. Le conclusioni, approvate poi dal *plenum* del CSM nel luglio 2002 contenevano una serie di tabelle la cui compilazione avrebbe potuto consentire una migliore valutazione del

---

<sup>69</sup> S. Gallo op. già cit.

grado di *efficienza* degli uffici ed i cui parametri fondamentali, accanto alla statistica sui carichi, sulla tempestività dei procedimenti e sulla persistenza del giudizio, comprendevano anche *l'efficienza delle risorse*.<sup>70</sup> Su questa strada, in realtà, la ricerca si limitava ad un approccio descrittivo delle dinamiche di gestione dei procedimenti, delle modalità di ripartizione dei carichi di lavoro e di allocazione delle risorse, nel tentativo di ricostruire un dato che esprimesse la *capacità produttiva* di un ufficio, nel complesso quadro della funzione giudiziaria.<sup>71</sup> Guardando all'allocazione delle risorse di cui gli uffici giudiziari dispongono, alcuni studiosi hanno avanzato proposte di ricerca tendenti ad esaminare l'efficienza della giustizia penale in relazione alle concrete modalità di gestione del capitale fisico (mezzi, macchinari, uffici) ed umano (magistrati giudicanti ed inquirenti, cancellieri, periti etc.).<sup>72</sup> Con questo taglio investigativo si è tentato di valutare la produttività del lavoro del singolo magistrato e/o dell'ufficio, elaborando le rilevazioni statistiche sui procedimenti e rapportando il carico di lavoro pendente e sopravvenuto con quello smaltito.<sup>73</sup> Ancora oggi le rilevazioni statistiche ministeriali si fondano su indici di tal natura. L'ultima indagine del Ministero pubblicata nel 2005, ad esempio, fa riferimento a tre diversi *indicatori* relativi al *movimento* dei procedimenti penali: l'*indice di giacenza media*, l'*indice di smaltimento* e l'*indicatore di variazione delle pendenze*.

---

<sup>70</sup> La delibera del *plenum* del CSM (10/7/2002), nella parte dedicata alla valutazione del lavoro delle Procure della Repubblica ed all'efficienza delle loro risorse, si riferisce in particolare modo al personale amministrativo che collabora con il magistrato ed alle strutture logistiche e tecniche. Anche i pareri consultivi dei Consigli Giudiziari per la progressione delle carriere, sono strutturati su parametri stabiliti da diverse leggi integrate da circolari del CSM: il più delle volte, tuttavia, con formule generiche che fanno riferimento alla capacità professionale, alla preparazione tecnico-giuridica, alla laboriosità alla diligenza e ai precedenti di servizio.

<sup>71</sup> Sul punto è emblematica la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 12/95 *ON THE MANAGEMENT OF CRIMINAL JUSTICE* e la n. 12/94 *ON THE INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND ROLE OF JUDGES* nelle quali le strategie primarie attraverso cui perseguire obiettivi d'*efficienza* delle corti criminali si individuano in più moderne tecniche di *management*. Non manca il riferimento all'opportunità di creare sistemi di incentivazione alla crescita professionale. "*Career development planning should be actively pursued, inter alia through furthering specialisation, dissociating grade and post where appropriate, and by creating other opportunities for staff to develop new skills and expertise. Working conditions should be subject to specific examination, especially when they are particularly difficult*" (Raccomandazione n. 12/86 *MEASURES TO PREVENT AND REDUCE THE EXCESSIVE WORKLOAD IN THE COURTS*).

<sup>72</sup> Sono studi, già diffusi nel settore della *judicial administration* americana, di *case flow management*. Per l'Italia si veda Di Federico, Fabbri, Carnevali e Contini *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari: il caso di una Procura della Repubblica presso il Tribunale* Working Papers IRSIG-CNR.

<sup>73</sup> I dati allegati alla relazione del procuratore Generale Giacomo Scalzo sull'amministrazione della giustizia nel distretto di Catania luglio 2001 e giugno 2002 rivelano che i valori più elevati si osservano in corrispondenza della Procura presso il Tribunale per i minorenni (84%) e presso l'ufficio Gip dello stesso Tribunale (88%); per quest'ultimo si è tra l'altro verificato un rilevante aumento di produttività dato che l'indice di smaltimento dell'anno precedente era fermo al 66%. Per la procura della Repubblica invece l'indice era al 45% con un calo rispetto all'anno precedente di 3 punti percentuali.

Per il calcolo della giacenza media dei procedimenti, presso i diversi uffici giudiziari, si utilizza la formula ottenuta dal rapporto tra la pendenza media in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti, moltiplicato per 365 (se si desidera stimare la giacenza in giorni).

$$giacenza = 365 * \frac{(pendenti\ iniziali + pendenti\ finali) / 2}{(sopravvenuti + esauriti) / 2}$$

L'indice di *smaltimento* esprime il numero di procedimenti esauriti negli uffici giudiziari nel corso dell'anno per ogni 100 procedimenti presenti nelle cancellerie (pendenti e sopravvenuti).

$$\text{Indice di smaltimento} = \left( \frac{\text{procedimenti esauriti}}{\text{pendenti iniziali} + \text{procedimenti sopravvenuti}} \right) * 100$$

L'indice della *variazione percentuale delle pendenze* è calcolato come

$$\text{variazione percentuale delle pendenze} = \left( \frac{\text{pendenti finali} - \text{pendenti iniziali}}{\text{pendenti iniziali}} \right) * 100$$

Per tale indice, dunque, valori minori di zero indicano diminuzioni delle pendenze, mentre valori maggiori di zero indicano un aumento delle pendenze stesse.

Tali indici di misurazione appaiono poco puntuali e poco capaci di descrivere con chiarezza le modalità di gestione delle risorse impiegate negli uffici. Lo stesso Posner, ad esempio, ha preferito utilizzarne un altro, a suo dire più puntuale, costituito dal rapporto fra il *budget* a disposizione dell'ufficio (*judicial budget*) ed il numero di procedimenti esauriti.

$$C \text{ (costo di produzione unitario)} = \frac{JB \text{ (judicial budget)}}{P \text{ (proc. esauriti)}}$$

In tal maniera ottiene una misura della produttività del lavoro del magistrato

(o dell'ufficio) attraverso il calcolo del *costo* sostenuto per l'ultimo procedimento trattato. Il problema si configura, allora, come una questione di *resources management*: si tratta cioè di comprendere la grossa incidenza della produttività delle risorse nelle funzioni complessivamente svolte dall'ufficio e di approntare le soluzioni migliori per accrescerla.<sup>74</sup> Si pone, perciò, la necessità di adeguare i Tribunali, a partire dai propri uffici direttivi sino alle sue più spicciole *unità*, ai più moderni metodi di gestione manageriale di uomini e mezzi. Per garantire, infatti, una maggiore capacità di produzione e trovare la combinazioni di *fattori* utile ad aumentare lo smaltimento delle pratiche, un ruolo non secondario potrebbe essere assegnato ad una nuova *cultura dell'organizzazione* degli uffici giurisdizionali, tradizionalmente timorosi e resistenti dinanzi a propositi di tale natura.<sup>75</sup> L'organizzazione del lavoro dei magistrati, partendo dalla definizione dei turni e dalle modalità di assegnazione dei procedimenti, fino alla gestione delle risorse materiali e tecnologiche di cui hanno la disponibilità, nonché del personale amministrativo o investigativo di assistenza e supporto, diventano parametri importanti per misurare l'efficienza produttiva di un ufficio. Solo un'attenta analisi del funzionamento degli uffici, cioè, può consentire di comprendere le ragioni delle loro inefficienze, e proporre di conseguenza interventi destinati a correggerle, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo.<sup>76</sup>

*“Il problema della produttività dei magistrati attiene a due aspetti altrettanto importanti. Il primo è quello di stabilire una soglia di produttività al di sotto della quale si possa dire che il magistrato lavora poco, gli si debba chiedere spiegazioni e, se queste mancano o sono insufficienti, lo si debba sanzionare disciplinarmente. Il secondo è quello di poter meglio valutare, soprattutto in sede di comparazione con i colleghi allorquando aspiri al conferimento di uffici direttivi, semidirettivi, o al conferimento di funzioni di legittimità, o comunque in sede di progressione di carriera, il grado di operosità del richiedente”.*<sup>77</sup>

Proverò, adesso, a scendere più nel dettaglio delle funzioni del pubblico ministero, provando a descrivere i suoi compiti istituzionali attraverso considerazioni legate ai concetti di *produzione* e *produttività*. Anche sul pubblico ministero italiano, non diversamente che sul *prosecutor* americano,

---

<sup>74</sup> Sul Punto M Fabri in Sociologia del diritto 2004 n. 1 *Cambiamenti strutturali e innovazione nell'amministrazione giudiziaria – analisi di un caso*.

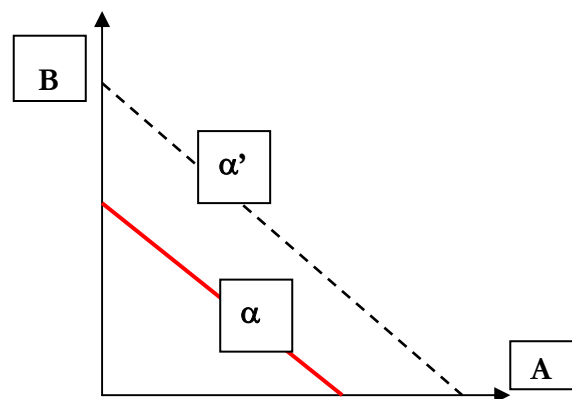
<sup>75</sup> Si veda in proposito G. Diotallevi *Riforma dell'ordinamento giudiziario – un ritorno al passato* in D&G fasc. 13 2003 e *L'organizzazione degli uffici del pubblico ministero* in *Questione Giustizia* n. 4 2000.

<sup>76</sup> Non può dimenticarsi del resto che la costante giurisprudenza della sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura nel verificare la sanzionabilità dei ritardi nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali ritiene si debba valutare la complessiva situazione lavorativa del magistrato, sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo, l'eventuale presenza di ragioni soggettive idonee ad influire sui livelli di laboriosità ma anche il profilo organizzativo dell'ufficio in cui il magistrato opera. CSM sentenza n. 23/2000

<sup>77</sup> Pezzella V. op. già cit.



si prospetta un problema di allocazione delle risorse. Ponendo un'ipotesi limite in cui il magistrato dell'accusa sia diviso tra due casi da affrontare (**A** e **B**), potremmo disegnare una retta che rappresenti le diverse possibili distribuzioni delle risorse fra le due indagini. Il Pm non potrebbe che collocarsi in una posizione intermedia ( $\alpha$ ), giacente sulla frontiera. Tutte le combinazioni di risorse comprese all'interno dell'area tra gli assi ed  $\alpha$  sarebbero, invece, combinazioni produttive inefficienti nelle quali si realizza un fenomeno di spreco. Per converso i punti esterni a tale area sarebbero punti non raggiungibili in quanto eccedenti il limite di produzione.



Dal punto di vista economico debbono considerarsi equivalenti tutte le combinazioni di risorse ripartite tra i due procedimenti e che giacciono sulla frontiera delle possibilità produttive ( $\alpha$ ). Si tenga presente che come nella produzione di beni, a maggior ragione nell'intraprendere tanto delicate scelte investigative, ogni punto in cui la produzione è al massimo sarebbe egualmente efficiente, anche se può porsi un difficile problema di equità. Il posizionamento nella curva che esprime le possibilità produttive dipenderà, infatti, anche dagli obiettivi che il magistrato personalmente, o per rispondere agli obblighi che derivano dalla sua funzione, ha l'obbligo di perseguire. Ad esempio potrebbe favorire un procedimento piuttosto che un altro o utilizzare criteri alternativi di ripartizione delle proprie risorse, in base ad obiettivi di politica criminale, o di opportunità *personale* che ritenga di voler soddisfare. Va chiarito che la disponibilità di risorse deve intendersi come un *dato*: se, infatti, non considerassimo come condizione stabile la limitatezza delle risorse, sarebbe possibile spostare la linea delle stesse ad un livello  $\alpha'$  per consentirgli di utilizzare tutte quelle necessarie per la risoluzione di entrambi i casi investigativi. L'analisi, invece, deve mirare a ottenere una corretta allocazione delle risorse date, tale da consentire al Pubblico Ministero di

impiegarle al meglio.

È abbastanza naturale ipotizzare che vi siano dei criteri con cui il Pm possa stabilire delle priorità, personali o dettate dai vertici dell'ufficio: sarebbe del tutto ovvio pensare di dedicare maggior attenzione ai casi più gravi, o più prossimi alla prescrizione o che coinvolgono più parti offese, tuttavia, non è univocamente condiviso l'uso di *guidelines* con cui siano sistematicamente stabiliti i casi a cui rivolgere maggior attenzione. Ancor più in generale, nel momento in cui in Procura pervengano delle notizie di reato, considerate le prove a disposizione del Pm, il grado di gravità ed offensività delle fattispecie, la pericolosità sociale e la propensione criminale di ogni agente, come dovrebbero essere allocate le risorse tra fascicoli?

E in altre parole, chiariti gli obiettivi a cui tende l'azione penale, come scegliere la quantità e qualità delle risorse da destinare ad un procedimento piuttosto che ad un altro?

#### **4.1 L'ATTIVITÀ INVESTIGATIVA TRA COSTI E BENEFICI**

Prima di scendere più approfonditamente nell'analisi microeconomica del lavoro e delle funzioni del pubblico ministero, preferisco chiarire la natura di alcune questioni che riguardano i costi ed i benefici dell'attività investigativa, e più in generale dell'esercizio dell'azione penale.

- I *costi* dell'indagine sono rappresentati da ciò che l'ufficio del Pm spenderebbe per iniziare e per portare a compimento una certa azione penale in termini di tempo, del personale in genere, ma anche di strumenti tecnici (rilevamenti tecnici, intercettazioni telefoniche e ambientali, etc.).
- I *benefici* di più immediata percezione sarebbero, invece, costituiti dal valore implicito nel reato penale, cioè nel valore del bene illecitamente trasferito. Nel caso dei reati contro la persona la valutazione dei danni inferti ai familiari ed alla società è difficilissima da quantificare se consideriamo il valore unico e insostituibile di ogni persona umana.

Sia nel caso dei reati contro il patrimonio che dei reati contro la persona vi sarebbero poi da considerare: tra i costi, l'effetto perverso che il crimine può aver avuto sulla società (riduzione della sensazione collettiva di sicurezza, modelli a cui possono ispirarsi altri criminali); tra i benefici, l'effetto positivo che la conclusione felice dell'azione penale (arresto e punizione dei colpevoli) può avere sulla collettività, nel senso del consolidamento della sensazione di sicurezza e dell'effetto deterrente. Non peregrina, dunque, la possibilità di considerare numerosi fenomeni di *esternalità* nella repressione del crimine i cui effetti si producono oltre che sulla vittima e sulla parte offesa dal reato

anche sull'intera collettività. Dalla persecuzione e dalla condanna del colpevole, infatti, deriva un beneficio non solo a chi ne è stato più direttamente coinvolto e che, oltre a soddisfare la sua sete di giustizia, può ottenere l'integrale risarcimento dei danni subiti, ma anche all'intera collettività, che può giovare dalla sensazione di maggior giustizia e sicurezza sociale. Calcolare questi fenomeni sotto l'aspetto economico appare estremamente difficile, proprio perché andrebbero considerati non solo i costi ed i benefici privati, ma anche i costi ed i benefici sociali che derivano dall'esercizio della giurisdizione. Ciò ancor di più perché appare difficilissimo calcolare la percezione individuale di giustizia rispetto al reato, con la necessità di dover pure comparare i livelli interpersonali di sensibilità soggettiva.

A prescindere dalla reale possibilità di calcolo configuriamo una ipotesi astratta e supponiamo che:

l'azione penale **X** abbia il costo **CX** ed il beneficio **BX**;

l'azione penale **Y** abbia il costo **CY** ed il beneficio **BY**;

l'azione penale **Z** abbia il costo **CZ** ed il beneficio **BZ**.

Per compiere una analisi economica occorrerebbe prendere in considerazione le risorse richieste da ognuna delle azioni penali ipotizzate e vedere quante azioni del tipo **X**, **Y**, **Z**, possano essere sostenute (iniziate ed esaurite) nel corso del periodo di tempo prestabilito. Appurato ciò occorrerà, poi, calcolare la differenza tra benefici e costi e vedere quale tipologia d'azione garantirebbe un *guadagno* maggiore. Ipotizziamo che il vincolo di risorse sia del tipo

$$3 \text{ CX} = \text{CY}$$

e che, dunque, nel corso di un anno si potranno sostenere o tre azioni di tipo **X** con il *guadagno* globale rappresentato da **3BX - 3CX**; o una sola azione di tipo **Y** con *guadagno* **BY - CY**. A questo punto si tratterà di confrontare i risultati e vedere se **3BX - 3CX** sarà maggiore o minore di **BY - CY**. Nel primo caso l'azione penale più conveniente è quella di tipo **X** altrimenti sarà preferibile quella di tipo **Y**.

I problemi, però, non sono affatto esauriti nella scelta della tipologia d'azione che produrrebbe per l'ufficio risultati migliori, perché questo tipo di approccio solleva altre questioni anche di tipo etico e, più in generale, equitativo. Ad esempio, a parità di costo, è meglio perseguire 100 scippi da mille euro ciascuno od 1 rapina in banca da 100.000 euro? Nella pratica è, poi, probabile che la parità di costo non sussista e che per scovare uno scippatore (uno solo tra i cento!), non si spenda molto meno che per scoprire l'autore di una rapina in banca. Anche in un questo settore, cioè, non si può venir meno dal constatare che la dimensione efficiente può non coincidere con la distribuzione equa. Tra l'obiettivo di efficienza (massimizzazione del beneficio totale) e quello di equità (miglioramento della distribuzione delle

risorse in base all'interesse delle persone offese dal reato) può esservi un inesorabile *trade-off*. Nell'esempio già ipotizzato tra i cento scippi e l'unica rapina si prescinde del tutto dalla considerazione che mentre gli scippi coinvolgono per lo più soggetti socialmente deboli, la rapina in questione avviene in una banca.

Già questo, dunque, è un esempio in cui si uniscono ipotesi teoriche che riguardano i reati e concreto confronto dei costi e dei benefici e che dimostra come questo meccanismo di analisi costituisca un utile approccio metodologico nella ricerca di meccanismi atti a rendere efficienti le scelte di politica giudiziaria, perseguendo il massimo livello possibile di efficienza nell'allocazione delle risorse. Ciò chiaramente - ma lo si è già detto - parte dal considerare imprescindibile il criterio del *costo opportunità* (cioè del valore del miglior uso alternativo) e dall'analisi dei costi sociali anche in termini di rinuncia. Il discorso inizia, dunque, spontaneamente a dipanarsi nell'ottica dei vincoli e degli obiettivi e a collegarsi inscindibilmente con variabili strategiche. In questo senso l'analisi costi-benefici contribuisce a garantire la razionalità delle scelte di allocazione delle risorse facendo riferimento alla valutazione dei benefici e dei costi, anche sociali, derivanti da tali decisioni. Questo tipo di analisi può, dunque, fungere da guida per l'attività di programmazione del lavoro perché consente di definire e classificare i *bisogni* che si intendono soddisfare e perché si basa sulla conoscenza dall'interno del funzionamento delle attività dell'ufficio.

*“Con questa impostazione l'analisi economica del diritto stabilisce una netta rottura con quella tendenza ad apprezzare le soluzioni equilibrate frutto di una accorta comparazione dei vari interessi in gioco, che è uno dei valori non sempre espressi, ma comunque tradizionalmente veicolati dall'educazione dei giuristi. Questa rottura non implica, su un piano più generale, che l'adesione all'analisi economica del diritto implichi l'adozione di un atteggiamento agnostico nei confronti di tutti i problemi di natura equitativa e redistributiva”.*<sup>78</sup>

---

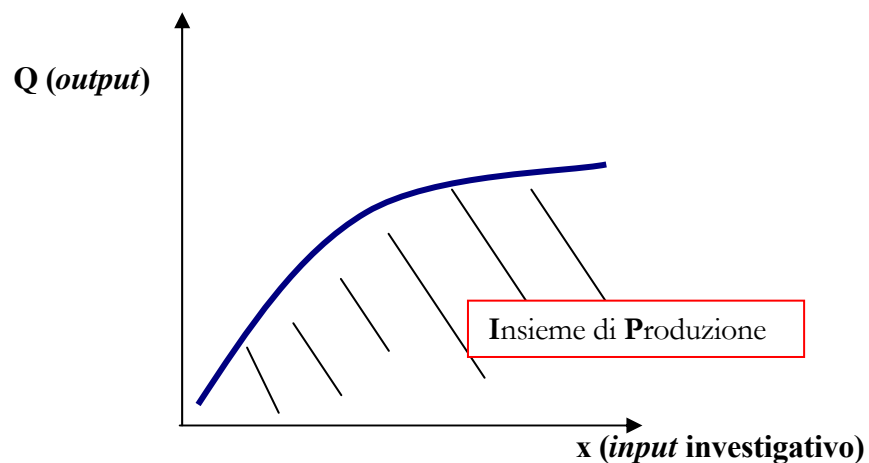
<sup>78</sup> Denozza F. op. cit. *“La distinzione tra gli effetti allocativi ed effetti redistributivi di una certa scelta non appartiene al tradizionale patrimonio concettuale dei giuristi. Quando deve decidere se un diritto deve essere attribuito e con quali limiti ad uno o ad un altro pretendente l'interprete si fa usualmente guidare da una concezione di giusta composizione degli interessi in conflitto che tiene conto degli argomenti morali sociali economici che possono essere adottati per sostenere le ragioni dell'una o dell'altra categoria di pretendenti (...). Nell'ambito dell'analisi economica del diritto questo modo di procedere è inaccettabile. Nella prospettiva suggerita dall'analisi economica del diritto non esiste alcuna ragione per ritenere a priori che chi passeggia per le strade abbia più titolo, ad usare lo spazio relativo, di quanto ne abbia colui che si diverte a sparare ai lampioni dalla finestra di casa, ed è disturbato dai passanti che gli deviano le pallottole. Ogni aprioristica preferenza per l'una o l'altra tra queste due attività è del tutto arbitraria(...)”.*

## 4.2 PRODUZIONE DEL PUBBLICO MINISTERO

I sostituti procuratori nel perseguire le scelte connaturate all'esercizio delle proprie funzioni godono di un certo margine di discrezionalità, seppur non gli sia consentito di filtrare, esplicitamente, la *domanda fisiologica* di giustizia. Nella *produzione giuridica* del pubblico ministero, dunque, quantità e qualità dell'*output* agiscono come un *vincolo*. Tralasciando i possibili fenomeni di commistione tra incentivi personali ed obiettivi dell'ufficio a cui i vari sostituti procuratori appartengono, è possibile costruire una *funzione di produzione* che associ un livello di *input investigativi* ( $x$ ), al livello massimo di *output giurisdizionali* ( $Q$ ) ottenibili (ad es. richieste di rinvio a giudizio, citazioni dirette a giudizio, richieste di archiviazione, etc.).  
Per cui

$$Q = f(x)$$

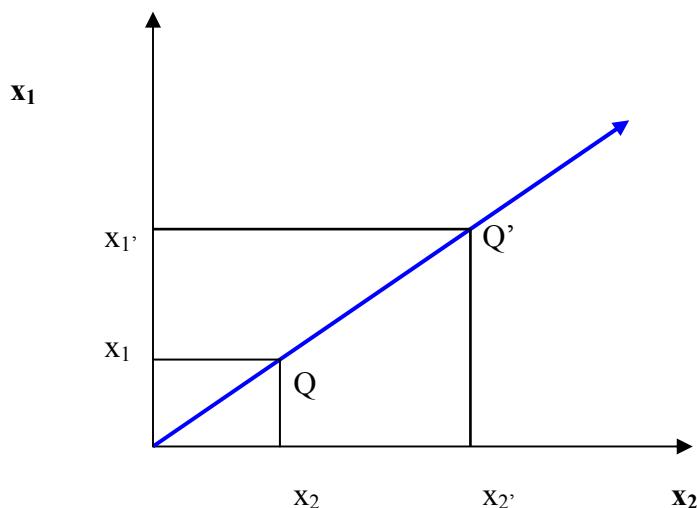
Graficamente tale *funzione* è rappresentabile dalla curva che unisce tutti i punti di ordinata massima per ogni livello di *input* investigativo ( $x$ ). L'insieme dei processi produttivi (*insieme di produzione*) che il magistrato - e/o l'ufficio in cui opera - è in grado di realizzare è compreso tra la funzione di produzione e l'asse delle ascisse.



Se, invece, viene presa in considerazione l'ipotesi in cui nella disponibilità di risorse si trovi non un unico *input investigativo*, bensì due *input* variabili ( $x_1$  e  $x_2$ ), così che

$$Q = f(x_1, x_2)$$

è possibile rappresentare graficamente un *processo produttivo* che descriva le modalità con cui combinare gli *input* per ottenere una data quantità di *output*.

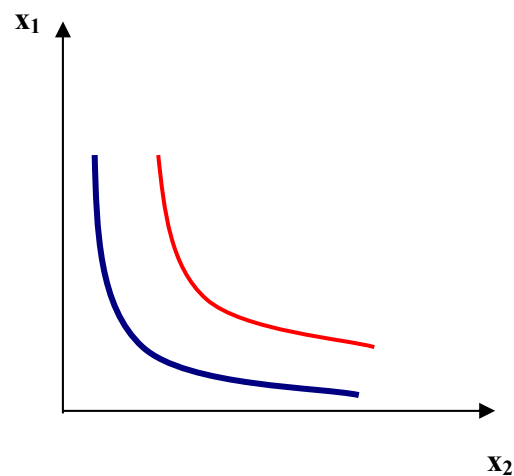


Si tenga presente che di solito nell'analisi della produzione non vengono presi in considerazione *processi produttivi* lungo l'asse e, cioè, per la produzione si considera necessario l'utilizzo integrato di entrambi i fattori produttivi. Fermo restando che se non si utilizzasse alcuna risorsa non si produrrebbe alcunché.<sup>79</sup>

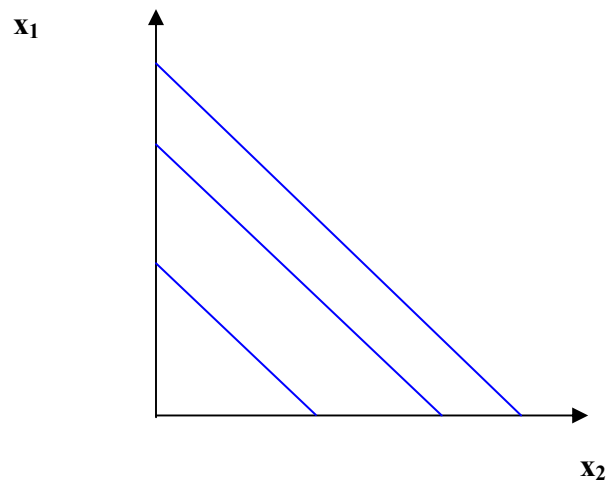
Tenuto conto dei vincoli normativi e processuali a cui il Procuratore della Repubblica è sottoposto, nonché del vincolo qualitativo dell'*output giuridico* che è necessario rispettare, diviene possibile ricostruire un *isoquanto* in cui siano comprese tutte le combinazioni dei due fattori produttivi ( $x_1$ ,  $x_2$ ) che consentono la produzione di un livello predeterminato di *output giurisdizionale*. Attraverso l'*isoquanto* si individuano i processi produttivi che danno luogo al medesimo *output* (o, per converso, la quantità

<sup>79</sup> I fattori di produzione vengono impiegati con una *funzione di produzione* (tecnologia) che esprime la combinazione tecnica di fattori produttivi per l'ottenimento dell'*output*. La tecnologia si assume come non modificabile, almeno nel breve periodo, e con tre proprietà:  
 $x_i = 0 \rightarrow y = 0$  (se la quantità di *input* utilizzata è nulla, anche il prodotto ottenuto sarà nullo)  
 $dY/dx > 0$  (la relazione tra *input* ed *output* è crescente, cioè se aumenta la quantità utilizzata di *input*, aumenterà anche la quantità ottenuta di *output*)  
 $d^2Y/dx^2 < 0$  (la produttività marginale è decrescente. Benché la relazione tra *input* ed *output* sia crescente, l'aumento del prodotto che si ottiene aumentando l'*input* è progressivamente decrescente. La produttività marginale in un processo produttivo con più fattori di produzione misura di quanto aumenta l'*output* quando la quantità impiegata di un generico *input* varia di un'unità, a parità di quantità utilizzate degli altri *input*. Se variasse, invece, la quantità di tutti gli *input* contemporaneamente e proporzionalmente si parlerebbe di variazione di *scala*).

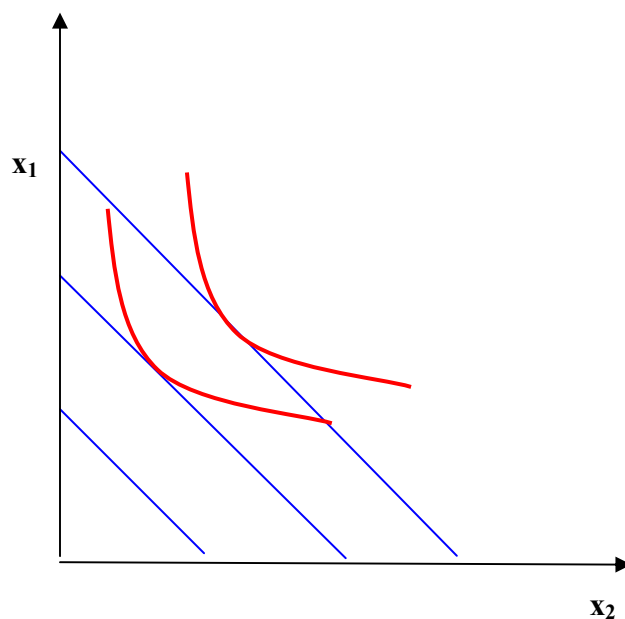
massima di *output* per una data combinazione di *input*): le varie combinazioni di fattori produttivi lungo un medesimo *isoquanto* sono tutte tecnicamente efficienti ma, dati i differenti prezzi dei fattori produttivi, hanno un diverso costo per l'ufficio. Se, ad esempio, il medesimo risultato ad esito dell'indagine potesse essere raggiunto o da un *mix* di una costosissima perizia e di due acquisizioni documentali, o da due *superperizie* ed un solo documento, a parità di risultato per l'ufficio sarebbe certamente più conveniente percorrere la prima linea investigativa.



Ciò detto, sarebbe possibile misurare per ogni punto dell'*isoquanto* il grado di sostituibilità fra i due *input* ( $x_1$ ,  $x_2$ ) attraverso un *saggio tecnico di sostituzione* ( $STS_{1,2}$ ) con cui si indichi quanto, a parità di *output*, deve variare  $x_2$  in rapporto ad una variazione di  $x_1$ . Grande interesse potrebbe, tra l'altro, destare la possibilità di confrontare teoricamente, e poi anche empiricamente, la sostituibilità tra due diverse categorie di *input investigativi* e l'incidenza di ogni fonte probatoria sui livelli di *output* prodotti dal magistrato, *dominus* dell'attività investigativa. Sarebbe, inoltre, possibile determinare il costo associato ad ogni livello di produzione dell'*output giuridico*, calcolando il costo minimo necessario per produrlo, cioè la combinazione di fattori sul medesimo *isoquanto* che, tenuto conto dei rispettivi prezzi dei singoli *fattori di produzione investigativi*, ne consente la produzione a costo minimo. In questa logica anche per la *produzione* del pubblico ministero diviene possibile strutturare delle rette di *isocosto* che rappresentino tutte le combinazioni di *fattori produttivi* che per l'ufficio, a cui il sostituto procuratore appartiene, abbiano lo stesso costo.



In una logica tipicamente economica la combinazione ottima di *fattori produttivi* che il magistrato dovrebbe scegliere è quella che minimizza i costi di produzione di un dato livello di *output* o quella, viceversa, che massimizza l'*output* per un dato livello di costi. Graficamente tale livello è individuabile dal punto di tangenza tra *isoquanto* ed *isocosto*.





Va tenuto presente che si sta discutendo dell'ipotesi in cui nell'esercizio della funzione svolta dal pubblico ministero non vi sia alcuna eterogeneità tra interessi propri ed interesse pubblico. Solo in questo quadro ipotetico è, infatti, coerente la costruzione di una *funzione di utilità* individuale che ponga direttamente in correlazione l'*utilità* del magistrato coi livelli di *output* prodotti. E cioè,

$$u = u(Q)$$

E visto che a sua volta  $Q$  è dipendente dalla combinazione dei due *input* di cui la Procura dispone

$$Q = f(x_1, x_2)$$

Può dedursi che anche l'utilità del magistrato è funzione della combinazione di risorse investigative di cui gli è data la disponibilità.

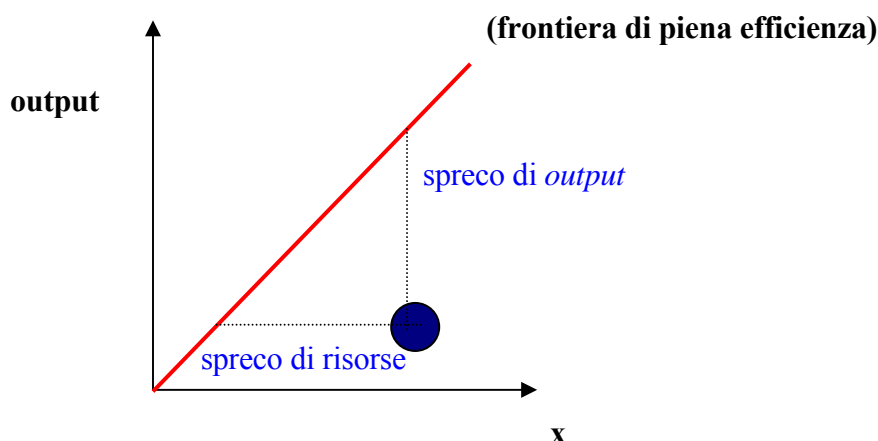
$$u = f(x_1, x_2)$$

#### 4.3 L'ANALISI D'EFFICIENZA

Il termine efficienza, con cui solitamente si intende il *risultato auspicabile della misurazione di un processo produttivo*, non esprime un concetto univoco. È, infatti, possibile associarvi almeno tre diverse accezioni: *efficienza tecnica*, *efficienza allocativa o economica* ed *efficienza di scala*. L'efficienza tecnica riguarda il processo produttivo in senso stretto. Tecnicamente, cioè, si ha una produzione efficiente quando non è possibile incrementare l'*output* se non aumentando la quantità impiegata di almeno un *input*. L'efficienza allocativa riguarda, invece, l'aspetto dei costi. Per tale concetto, cioè, si considera efficiente la combinazione di *input* in cui è minimo il costo totale di produzione per un dato livello di *output*. Ciò si realizza nel momento in cui non vi siano più margini di sostituibilità fra i diversi *input*. Il concetto di efficienza di scala, infine, è fortemente collegato all'analisi dei rendimenti ed alla dimensione produttiva che minimizza i costi della produzione. Tale fenomeno appare ancor più importante nel contesto delle produzioni pubbliche ove il principio di universalità di accesso al servizio impedisce la selezione della domanda e la possibilità di limitare le dimensioni produttive nel caso di rendimenti decrescenti (vantaggi in termini di prodotto meno che proporzionali rispetto all'incremento del fattore produttivo). Ancora maggiore complessità si ha, cioè, ove si tratti di beni e servizi non destinati alla vendita in cui non esiste un ricavo se non nell'utilità sociale, comunque di difficilissima quantificazione. La presente *analisi* si colloca, più in particolare, nella prima accezione utilizzata (efficienza

tecnica).<sup>80</sup>

Se nello svolgimento della propria attività istituzionale la Procura mira ad essere efficiente, primo suo obiettivo non può che essere quello di eliminare gli sprechi. L'analisi della *produzione* e, più in generale, dell'efficienza nelle funzioni svolte dalla Pubblica Amministrazione, generalmente, avviene in termini relativi, cioè attraverso un confronto con unità produttive prese come punto di riferimento o, sempre più spesso, attraverso un confronto con *standard* prefissati. Nel caso, ad esempio, degli uffici che agiscono all'interno dei Tribunali possono confrontarsi le capacità produttive *standard* che esprimano le relazioni efficienti tra *input* ed *output*. Passo successivo nell'analisi di efficienza delle produzioni sarebbe, allora, la costruzione di una *frontiera della produzione efficiente*, la cui inclinazione sia determinata dal massimo dai rapporti possibili tra *output* ed *input*. Le singole *unità produttive* dovrebbero, dunque, ambire ad organizzare la propria attività con l'obiettivo di collocarsi in una posizione giacente o il più possibile prossima alla retta nella quale sono collocate le condizioni (*standard*) di piena efficienza.<sup>81</sup>



In ogni posizione produttiva non giacente sulla frontiera di efficienza, infatti, si producono degli sprechi, dal momento che a parità di *input* sarebbe possibile produrre un maggior livello di *output* o, a pari quantità prodotta, sarebbe possibile un utilizzo più parsimonioso di risorse. Più in particolare,

<sup>80</sup> Sul tema Gazzeti, Lemmi e Viviani *Misure statistiche di performance produttiva* Cleup '97

<sup>81</sup> La frontiera esce dall'origine solo nell'ipotesi di rendimenti costanti. Se, invece, si assume che i rendimenti possano variare con i livelli di prodotto, la frontiera di efficienza assumerà l'aspetto di una *spezzata*.

graficamente, la distanza parallela all'asse dell'*input* indica di quanto potrebbe essere ridotto, a parità di *output*, l'impiego di risorse se l'ufficio impiegasse un tecnica produttiva efficiente; la distanza parallela all'asse dell'*output* indica, invece, di quanto potrebbe essere aumentato, a parità di *input*, il livello di produzione.

Ripercorrendo le fila della trattazione svolta sinora, va detto che, dopo aver cercato di illustrare i modi in cui si può descrivere il *comportamento* e le funzioni dei soggetti della giurisdizione (il Pm in particolare), ho cercato di analizzare il punto di vista del *soggetto pubblico* che deve ottimizzare una funzione di benessere sociale. Fatta questa analisi, occorrerà chiedersi se il Pm agisca in modo coerente con le finalità sociali che gli sono attribuite. In altri termini, per adeguare l'offerta di servizi giurisdizionali bisogna, prima di tutto, riconoscere la possibilità di misurarli (cap. 1), successivamente occorre modellare il comportamento degli agenti (cap. 2), riconoscendo che esistono anche per il Pm margini di discrezionalità (cap. 3). Infine, avendo introdotto alcuni criteri di efficienza (cap. 4), si potrà verificare come intervenire per adeguare l'offerta dei singoli uffici.



## Capitolo Quinto

### **IL MODELLO ECONOMICO: LE SCELTE DEL PUBBLICO MINISTERO INERENTI ALL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE**

In questo capitolo proverò ad introdurre alcuni elementi di novità nella ricerca, tentando di adattare la modellistica elaborata oltreoceano al sistema processuale italiano. Procederò in due momenti successivi: in un primo tempo valuterò le scelte di breve periodo della pubblica accusa, riferendomi per semplicità esclusivamente alla decisione di esercitare l'azione penale; successivamente, allargherò la prospettiva al lungo periodo, considerando le scelte di ogni pubblico ministero finalizzate alla repressione del crimine ed alla riduzione delle perdite sociali prodotte dalla criminalità. Se nel primo caso le scelte del Pm costituiscono un tipico problema di *massimizzazione vincolata* tra *funzione obiettivo* e *vincolo di risorse*, nel lungo periodo, invece, le scelte di esercizio dell'azione penale si complicano e possono essere lette come *decisioni strategiche di investimento*. Iniziamo ricordando la letteratura a cui si fa riferimento, le ragioni giuridiche che giustificano l'adattabilità al nostro ordinamento dei modelli elaborati nella letteratura anglosassone ed alcune assunzioni che occorre avere, sin da subito, presenti.

La modellistica a cui si fa maggior riferimento è quella elaborata nel 1971 da Landes, intorno alla quale ruota gran parte della letteratura di *Law and Economics* relativa al *management of courts*. L'applicazione al sistema giuridico italiano di questa modellistica richiederà complicazioni progressive ed adattamenti *ad hoc*. Assolutamente comuni, invece, sono le premesse da cui prendere le mosse e che qui, sinteticamente, si richiamano. Prima di tutto va riconosciuta al pubblico ministero italiano la legittimità di un *comportamento massimizzante*. Senza, per ora, scendere nei particolari degli obiettivi di questo soggetto processuale, va certamente accolta l'ipotesi che il Pm miri ad essere efficiente, evitando ogni possibile spreco. Bisogna assumere che l'*agente* sia *razionale* ed ambisca a raggiungere i propri obiettivi. Ciò vale, infatti, sia per i criminali che, nonostante in alcuni casi delinquono per impulso, usualmente calcolano i rischi dell'azione delittuosa e li confrontano con i benefici attesi del loro comportamento *contra legem*, ma vale anche per gli agenti processuali che con riferimento ai rispettivi obiettivi scelgono le strategie che ritengono più opportune. La necessità di evitare gli sprechi deriva dal *principio di scarsità delle risorse*: non può, dunque, mancare un'assunzione che riguardi il *vincolo*. Le decisioni strategiche sui procedimenti ai quali riservare maggiore attenzione sono il frutto del naturale vincolo di bilancio a cui ogni *agente* è sottoposto: gli uffici della procura non

possono, cioè, istruire ogni procedimento ma, al più, tentare di ottenere il massimo beneficio dal *budget* di cui hanno la disponibilità. Fonti di prova e risorse per le attività inquirenti sono beni preziosi e vanno usati con intelligenza strategica e senza sprechi. Anche qui, allora, il vincolo di risorse può essere espresso in maniera pressoché conforme ai modelli tradizionali.<sup>82</sup>

Per cui 
$$\mathbf{R} = \sum_{i=1}^n \mathbf{r}_i$$

Nella realtà, le risorse di una Procura dipendono da tantissimi fattori: dimensioni dell'ufficio, personale addetto, strumentazione tecnica, professionalità, logistica, etc. Per rendere il *vincolo* più intuitivo, tuttavia, si può immaginare che  $\mathbf{R}$  rappresenti il *monte ore* di lavoro di ogni magistrato inquirente e che  $\mathbf{r}$  sia, invece, il tempo (numero di ore) che questo può decidere di dedicare ad un caso piuttosto che ad un altro. Se, dunque,  $\mathbf{R}$  rappresenta il numero di ore lavorative settimanali del Pm ed  $\mathbf{i}$  e  $\mathbf{j}$ , i due soli procedimenti pervenuti al suo ufficio, allora

$$\mathbf{R} = \mathbf{r}_i + \mathbf{r}_j + \mathbf{r}_l$$

dove  $\mathbf{r}_l$  è il tempo di lavoro non impiegato, per qualsivoglia ragione, nell'attività istruttoria che, nella normalità dei casi, dovrebbe tendere a zero. Si comprende, allora, la ragione per cui le scelte della procura si traducano nella scelta delle ore di lavoro da destinare al caso  $\mathbf{i\_esimo}$  o al caso  $\mathbf{j\_esimo}$ .

Ulteriore forte assunzione è che, anche nel sistema italiano, la pubblica accusa abbia un elevato grado di *discrezionalità*, potendo indagare su chiunque e per qualsiasi reato e tralasciare procedimenti sulla base di proprie scelte strategiche. Chiaramente la *discrezionalità* non va confusa con il capriccio anche perché le regole processuali e l'interazione con altri agenti impongono dei *vincoli* di carattere istituzionale. A queste assunzioni va aggiunta la *neutralità al rischio* degli agenti ed il profilo dell'*incertezza*. Ogni scelta strategica, infatti, ha conseguenze difficilmente prevedibili e la non perfetta conoscibilità degli esiti delle rispettive decisioni (tra l'altro in un contesto di forte interazione individuale) impone di considerare l'elemento probabilistico ( $\pi$ ). Si potrebbero immaginare tre casi:

- a) certezza sull'esito delle indagini, quindi  $\pi$  è uguale a 1;
- b) incertezza, ma con  $\pi$  date e costanti;
- c) incertezza, ma probabilità  $\pi$  che dipendono dalle risorse impiegate.

È bene chiarire (perché le implicazioni sia tecniche sia concettuali sarebbero profondamente diverse) che assumerò l'ultima delle ipotesi perché permette

---

<sup>82</sup> In proposito si rinvia alle considerazioni svolte nel secondo capitolo della tesi, qui ricordando, tuttavia, che lo studio del contesto normativo ed organizzativo che regola la funzione della procura consente di riconoscere un certo livello di *discrezionalità* nelle decisioni di gestione e nella trattazione dei procedimenti.

di modificare l'*utilità attesa* delle linee investigative al variare delle risorse impiegate.

La funzione  $\pi(r)$  è crescente ma con pendenza decrescente. Infatti, destinare più risorse ad una linea investigativa accresce la probabilità di produrre l'effetto voluto.<sup>83</sup>

A questa costruzione, così schematica, si potrebbero opporre delle critiche, fondate, in primo luogo, proprio sull'eccessiva semplificazione di scelte ed attività, in realtà, molto complesse. Comune a molti, ad esempio, è l'idea che per funzioni pubbliche così peculiari non sarebbe opportuno ragionare in termini di *utilità*: vantaggi e costi della funzione non si rifletterebero, infatti, direttamente sull'*agente* ma sulla totalità dei consociati. Le decisioni investigative assunte attraverso la comparazione degli effetti marginali delle scelte di allocazione delle risorse potrebbero, inoltre, condurre a soluzioni fortemente inique ed essere condizionate da criteri non coerenti. Le *performance* di un Pm dovrebbero essere giudicate non solo in base alla regolarità formale, all'efficienza ed all'efficacia rispetto agli obiettivi, ma anche in relazione all'equità delle decisioni assunte. Si pensi, ad esempio, che l'applicazione estrema di una simile logica produce il rischio che, nella ricerca dei propri obiettivi, l'accusa finisca per considerare tutti gli indagati colpevoli. Il rigore formale rischia, in altre parole, di imbrigliare la giustizia in uno stato di rigidità che non gli permette di adattarsi alla coscienza collettiva ed al valore (o riprovazione) sociale delle condotte.

## 5.1 L'ANALISI DI BREVE PERIODO

Seppur la giustizia sia un'idea astratta e la giurisdizione un complesso di funzioni, norme e procedure e non un'entità misurabile, la *prosecution* si fonda su decisioni concrete che andrebbero studiate caso per caso: è sempre possibile, infatti, che, sebbene appartenente ad una *categoria criminis* che generalmente si persegue, il pubblico ministero decida di non dar corso ad un particolare procedimento. Negli Stati Uniti, per descrivere la *funzione obiettivo* del *public prosecutor* ed il suo problema di *massimizzazione vincolata*, è generalmente accolta l'idea che obiettivo della *prosecution* sia la massimizzazione del volume delle pene irrogate ad esito del processo. L'obiettivo di ottenere il massimo delle pene significa, infatti, scegliere di

---

<sup>83</sup> Si immagini, ad esempio, un caso sul quale nessuna indagine sia stata svolta: ogni risorsa aggiuntiva in investigazioni produrrebbe una crescita delle probabilità di condanna ( $\pi$ ) maggiore di quanto, invece, la stessa risorsa non avrebbe potuto produrre in un procedimento in cui la responsabilità penale fosse già emersa *ictu oculi*. Va pure considerato che la pendenza di tale funzione potrebbe essere influenzata dal fatto che man mano che si impieghino risorse investigative crescano le possibilità di trovare anche prove a *discarico*. Non è detto, cioè, che l'ipotesi sull'andamento di tale funzione sia socialmente accettabile. I problemi di definizione vengono meno, tuttavia, se si considera che obiettivo dell'attività investigativa sia quello di trovare il colpevole per ogni reato commesso e non, invece, di sostenere una qualunque ipotesi di reato a carico di qualcuno.

destinare risorse investigative ai crimini più gravi che, solitamente, destano maggiore allarme sociale e che incidono maggiormente su sicurezza e sviluppo.

Con riferimento al nostro ordinamento, in cui il processo penale è tendenzialmente accusatorio ma nel cui codice di rito permangono norme su cui si ancora il carattere pubblico della funzione del Pm, ipotizzare che il suo obiettivo possa essere quello di ottenere la più ampia pena possibile è strada decisamente ardita. Il pubblico ministero, anche dopo la svolta accusatoria intervenuta con il codice di rito del 1989 e, soprattutto, con la riforma nel 1999 dell'articolo 111 della Costituzione, rimane parte pubblica ed imparziale, che deve tendere ad ottenere non il massimo della pena ma l'esito processuale che più si avvicini a giustizia, sia in termini di condanna (o di assoluzione) sia in relazione all'entità della pena irrogabile. Anche sulla pena applicabile, poi, esiste un ampio spazio di discrezionalità del giudice che la rende difficilmente prevedibile e la sottrae alla disponibilità dell'accusa: la pena determinata dal legislatore varia da un minimo ad un massimo e la sua concreta determinazione è stabilita dal giudice. In concreto potrebbe, dunque, verificarsi l'ipotesi che giudici diversi sanzionino in modo differente una medesima tipologia di reato o che, tenuto conto delle varie circostanze rilevanti per la determinazione della pena, s'infligga una sanzione più aspra per una fattispecie in astratto meno grave ed una sanzione più blanda per una fattispecie più grave. Ciò significa, in altri termini, che le scelte di *massimizzazione vincolata* della pubblica accusa potrebbero aver luogo solo se il Pm fosse in grado di predeterminare in modo esatto la sanzione che la corte sia solita applicare per quella tipologia di procedimento e di imputato. Preso atto di tale difficoltà, tuttavia, appare verosimile che anche il pubblico ministero italiano intenda raggiungere un'allocazione efficiente delle proprie risorse, non sprecarle ed impiegarle nei procedimenti che ritenga, per varie ragioni, più importanti o più meritevoli di attenzione da parte del proprio ufficio. Si tratterà di comprendere, dunque, cosa intenda massimizzare e cosa, di conseguenza, inserire nella sua *funzione di utilità*.

La predeterminazione della sanzione fatta dal legislatore può interpretarsi come la definizione di una gerarchia tra i reati in relazione alla diversa gravità del fatto commesso e dell'offesa arrecata. In questo senso appare del tutto possibile che il Pm possa adottare un comportamento massimizzante, ad esempio, facendo riferimento alla sanzione media prevista dal legislatore ed interpretandola come il generico interesse pubblico alla repressione. Anche con riferimento alla pubblica accusa italiana, dunque, è possibile ipotizzare che l'obiettivo del Pm sia quello di ottenere il massimo della pena ed anche per l'Italia, dunque, mirare ad ottenere la massima sanzione significherebbe destinare risorse ai casi più gravi. Una situazione di scelta in cui, ad esempio, la pubblica accusa potrebbe trovarsi è la seguente. Riutilizzando un esempio già utilizzato per descrivere il *public prosecutor's rationing problem* di Bowles, potrebbero pervenire all'ufficio due notizie di reato per le quali il codice prevede una sanzione media rispettivamente di 10 e 15 anni di reclusione. Qualora la pubblica accusa stimasse la probabilità di un



esito dibattimentale favorevole rispettivamente nel 75% e nel 50%, non ci sarebbe alcuna differenza tra la persecuzione dei due reati. Per entrambe le fattispecie, infatti, la sanzione attesa sarebbe di 7 anni e 6 mesi.

Per ovviare alle descritte difficoltà di adattamento, si era in un primo momento pensato di limitare la prospettiva d'analisi al momento specifico della scelta di esercizio dell'azione penale e, più in particolare, al momento in cui il pubblico ministero avanza la propria richiesta (di archiviazione o di rinvio a giudizio) al Gip. Per questa via l'obiettivo da massimizzare (**Z**) si sarebbe sganciato dal volume delle condanne per agganciarsi, invece, al numero dei casi in cui il giudice per le indagini preliminari avesse *assecondato* la tesi accusatoria. Il valore  $S_i$ , da entità della pena applicabile al termine del procedimento **i-esimo**, sarebbe diventato un'opzione alternativa tra *successo* e *insuccesso*, cui associare rispettivamente i valori **1** e **0**. La variabile  $\pi_i$  potrebbe continuare a rappresentare la probabilità di ottenere il successo della propria tesi, limitatamente, però, all'udienza preliminare. In tale costruzione, allora, se nonostante l'alto investimento di risorse nel procedimento **i-esimo** l'esito dell'udienza preliminare non fosse stato conforme alle aspettative del Pm (ed alle sue richieste), questi avrebbe sprecato le risorse investite in quel procedimento. Nonostante questo adeguamento contribuisse a rendere adattabile la modellistica, quest'ultima ne sarebbe risultata svuotata di rilevanza con riferimento alle concrete scelte strategiche relative alla gestione dei procedimenti. Anche dal punto di vista sistematico, inoltre, l'adattamento avrebbe comportato obiettive debolezze. Infatti, l'esito dell'udienza preliminare (**S**), essendo agganciato solamente a valori arbitrariamente assegnati (**0** ed **1**), identici per ogni tipologia di procedimento e per ogni fattispecie di reato, sarebbe risultato privo di un significativo valore sociale. In pratica, cioè, il successo o l'insuccesso della strategia della pubblica accusa sarebbe dipeso esclusivamente dalle decisioni assunte, escludendo le strategie di ogni altro attore processuale ed ogni parametro socialmente rilevante.

## 5.2 LA PROSPETTIVA D'INVESTIMENTO

Le considerazioni sinora svolte giustificano un maggiore sforzo per capire cosa possa essere compreso all'interno della *funzione di utilità* della pubblica accusa. Potrebbe venir d'aiuto un cambiamento nella prospettiva d'esame ed il passaggio da un'ottica di *breve periodo* ad una di *lungo periodo*. È plausibile, infatti, che nel lungo periodo la *funzione obiettivo* possa essere complicata e resa più verosimile, comprendendo variabili strategiche necessariamente più articolate ma anche più vicine alla realtà giudiziaria. Le scelte di esercizio dell'azione penale, allora, vanno lette in modo nuovo, come se si trattasse di decisioni di *investimento* nel presente per ottenere effetti nel futuro. In questa logica, ad esempio, la persecuzione dei crimini non sarebbe più fine a sé stessa ma strumentale al contenimento della criminalità futura. È

abbastanza verosimile, del resto, che la decisione di puntare l'attenzione delle istituzioni verso una certa categoria di reati, produca un effetto di contenimento di quella tipologia di criminalità, anche a prescindere dall'esito del procedimento instaurato. Nel caso in cui la pubblica accusa, infatti, scegliesse di reprimere una *categoria criminis*, si deve supporre che da tale scelta derivi una quantità di reati futuri certamente minore della quantità che si avrebbe nel caso in cui nessuna repressione fosse esercitata. Non accogliere questa assunzione significherebbe negare alla radice una delle principali finalità della normativa penale. Come nel modello di Forst e Brosi, allora, la differenza tra i due flussi di reati futuri (con e senza repressione;  $\Omega - \Omega^*$ ; con  $\Omega^* < \Omega$ ), rappresenta l'effetto deterrente (**D**) dell'azione penale. Nella funzione di utilità del Pm, tra le variabili strategiche, va compreso anche tale effetto di deterrenza; mentre può essere mantenuta anche la pena irrogabile ad esito del procedimento (**S**), tuttavia, letta in una prospettiva istituzionale come elemento d'oggettivazione delle scelte della pubblica accusa.

Oltre alla finalità deterrente ed alla sanzione media per la fattispecie, possono essere considerate altre ragioni di complicazione della *funzione di utilità*. Certamente la repressione del crimine tende a ristabilire l'equilibrio violato tra i diritti (ad es. attraverso il risarcimento dei danni) e può trovare una giustificazione anche nel tentativo di ridurre al minimo le perdite di benessere che derivano dai reati, legate ad esempio alla sensazione d'insicurezza sociale e d'illegalità che ogni crimine produce a danno dell'intera collettività. Per il pubblico ministero, cioè, si tratterebbe di riuscire a quantificare ogni possibile effetto futuro delle proprie scelte presenti. Si tratta, allora, di procedere inserendo nella *funzione di utilità classica* variabili che rappresentino tutti gli obiettivi della repressione penale. Le politiche di repressione del crimine, sebbene tale connessione causale può variare in base al tipo di criminalità, influenzano lo sviluppo economico. Al possibile parallelismo tra riaffermazione della legalità e condizioni di sviluppo si lega l'importanza di riuscire a valutare come ogni ipotesi delittuosa incida sullo sviluppo e, di conseguenza, l'importanza di scegliere il reato da reprimere. Nella *funzione di utilità* dovrà, cioè, aggiungersi una variabile rappresentativa di tale effetto di benessere (**B**) che rappresenti la riduzione delle perdite sociali prodotte dal crimine.<sup>84</sup>

Nella letteratura di *Law and Economics* esistono varie teorie in relazione alle funzioni del diritto penale. Per la stragrande maggioranza degli autori, la principale funzione della *prosecution* è di stabilire un *prezzo* per ogni reato commesso. È del tutto coerente, per costoro, comprendere nella funzione di utilità della pubblica accusa la sanzione applicabile ad esito del procedimento. La sanzione attesa, infatti, rappresenta il *prezzo* che l'imputato potrà essere costretto a pagare per la propria azione delittuosa. In questa prospettiva, l'aumento del *prezzo atteso* del reato dovrebbe far diminuire la quantità di crimini commessi. Per altro orientamento, più attento al valore sociale della

---

<sup>84</sup> Questo effetto di benessere, in definitiva, può farsi coincidere con il valore sociale della *prosecution* che potrebbe essere espresso attraverso la differenza tra le perdite sociali del crimine ed il costo dell'esercizio dell'azione penale  $S_v = L - C$

*prosecution*, la repressione penale produce, invece, una moltitudine di *esternalità* positive che derivano dalla riaffermazione del principio di legalità. Acquistano, così, rilevanza il contenimento dei livelli di criminalità futura, la riaffermazione della sicurezza sociale e, *last but not least*, la riduzione delle perdite private ( $\mathbf{B}_{pr}$ ) e collettive ( $\mathbf{B}_c$ ) che il crimine cagiona. Tali valori andranno, allora, inseriti nella *funzione obiettivo* della pubblica accusa che nelle proprie scelte investigative dovrà individuare, tra gli  $n$  casi pervenuti al suo ufficio, in quali valga la pena investire per ottenere l'ambito effetto di repressione, deterrenza e riduzione delle perdite di benessere sociale.

La funzione di utilità individuale della pubblica accusa assumerà, allora, la seguente espressione:

$$\mathbf{u} = \mathbf{u}(\mathbf{S}_i, \mathbf{D}_i, \mathbf{B}_i) \quad \text{con} \quad \mathbf{B}_i = \mathbf{B}_{pr} + \mathbf{B}_c$$

Il problema di ottimizzazione per il *dominus* delle indagini sarà esprimibile come

$$\text{max.} \quad \mathbf{u} = \sum_{i=1}^n \pi_i(\mathbf{r}_i) \cdot \mathbf{u}_i(\mathbf{S}_i, \mathbf{D}_i, \mathbf{B}_{pr} + \mathbf{B}_c)$$

$$\text{s.v.} \quad \mathbf{R} = \sum_{i=1}^n \mathbf{r}_i$$

Val la pena di ricordare che è possibile interpretare  $\mathbf{R}$  come il numero di ore lavorative settimanali di ogni magistrato inquirente ed ogni  $\mathbf{r}$ , invece, come il tempo dedicato al singolo procedimento.

Il *prosecutor*, allora, impiegherà risorse nel contrasto di quelle *notitiae criminis* in cui l'*output* è più reattivo ai cambiamenti delle risorse impiegate (*input*) e si concentrerà su quei procedimenti in cui le aspettative di successo sono migliori. Avrà interesse a trascurare, invece, i *casi deboli* dal punto di vista probatorio (perché si abbasserebbero le aspettative di successo), i *casi* minima gravità (perché basso sarebbe il valore di  $\mathbf{S}$ ) oppure i casi in cui sono minori gli altri effetti della repressione ( $\mathbf{B}$  e  $\mathbf{D}$ ). Tra gli  $n$  casi pervenuti al proprio ufficio, il Pm raggiungerà il livello efficiente di produzione nel punto di uguaglianza tra *costi* e *benefici marginali* di ogni risorsa ( $\mathbf{r}$ ), vale a dire nel punto in cui l'effetto ottenibile investendo in una data tipologia di reato eguaglia l'effetto ottenibile investendo risorse per un'altra tipologia di reato.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Dal punto di vista formale risolvendo il problema di massimizzazione si avrà

$$\mathbf{u} = \sum_{i=1}^n \pi_i(\mathbf{r}_i) \mathbf{u}_i(\mathbf{S}_i, \mathbf{D}_i, \mathbf{B}_{pr} + \mathbf{B}_c) + \lambda (\mathbf{R} - \sum_{i=1}^n \mathbf{r}_i)$$

Da cui

La necessità di inserire nella *funzione di utilità* del pubblico ministero parametri *sociali* si manifesta, in tutta la sua evidenza, se si pensa alla funzione pubblica dell'azione penale. Tener presente la gravità del reato (in genere direttamente proporzionale alla sanzione prevista dal legislatore ed applicabile al trasgressore), il contenimento dei livelli di criminalità presenti e futuri, nonché la riduzione delle perdite economiche legate al crimine, significa tener conto di variabili di scelta che rispondono all'interesse ed alle attese della collettività. Ciò detto, va fatta qualche ulteriore precisazione: la scelta di ripartizione delle risorse tra le diverse *notitiae criminis*, infatti, dipenderà non solo dalla tipologia di reato e dalla natura del procedimento penale, ma anche dalla capacità di quantificare gli effetti di deterrenza (**D**) e di *risparmio* privato e collettivo (**B<sub>pr</sub>** + **B<sub>c</sub>**) che l'*investimento* è in grado di produrre. Tali variabili, in realtà, potrebbero essere facilmente agganciate a tabelle predeterminate di priorità. Tuttavia, nonostante il rischio di incidere sull'autonomia del magistrato sia fortemente contenuto dalla predeterminazione di tali criteri, ogni proposta di tale natura in certi ambienti sembra un *tabù*, col risultato di lasciare ogni valutazione relativa all'esercizio dell'azione penale alla discrezione del singolo Pm, che nei fatti può esercitare la proprie scelte senza controllo. In sostanza, sinora si è assunto che la funzione di comportamento del Pm sia virtuosa e non influenzata da variabili di *interesse personale*. Naturalmente tale ipotesi oltre che rappresentare una descrizione del *comportamento ideale* del Pm, in cui efficienza individuale ed efficienza collettiva coincidono, rappresenta una evidente semplificazione (anche se il Pm volesse solo apparire sui mezzi di stampa e le sue inchieste fossero governate da questo principio, dal suo punto di vista la scelta sarebbe efficiente). L'implicazione di tutto ciò, tuttavia, è che l'allocazione finale risulterà necessariamente ottimale. Può essere più rispondente alla realtà, invece, mantenere l'ipotesi in cui interesse personale e finalità pubbliche non coincidano. Ciò, infatti, lascerebbe spazio alla ricerca delle azioni di *policy* necessarie a rendere il comportamento del Pm più coerente con le finalità di carattere sociale dell'azione penale. A questo riguardo, ma senza spingersi nel campo minato delle decisioni di politica normativa, non va certo dimenticata la possibilità che nella funzione di utilità del magistrato possa essere contenuta una variabile che rispecchi l'*interesse personale* del titolare di una funzione che dovrebbe tendere alla soddisfazione del solo interesse pubblico. Va ricordata, a proposito, la *Judicial Utility Function* descritta da R. Posner<sup>86</sup> in cui popolarità, prestigio, prospettive di carriera ed il più generico interesse a vedere confermata la propria tesi accusatoria orientano le decisioni di ogni magistrato. Pur volendo prescindere da una simile *deviazione* rispetto alle finalità dell'azione penale, non può certo escludersi che il pubblico ministero possa essere, anche inconsciamente, *condizionato* dalla propria sensibilità e

---


$$(d\pi_i \setminus d r_i) \cdot u_i(S_i, D_i, B_i) = (d\pi_j \setminus d r_j) \cdot u_j(S_j, D_j, B_j) = \dots = (d\pi_n \setminus d r_n) \cdot u_n(S_n, D_n, B_n)$$

sempre considerando **B** nelle sue due componenti (**B<sub>c</sub>** e **B<sub>pr</sub>**)

<sup>86</sup> Posner R. A. *Overcoming law*. New York Times Book Review Editors (part 1 the profession - chap. 3 What do judges maximize? pag.109).

da una sorta di *coinvolgimento valoriale* in grado di incidere sul sistema degli incentivi e di influenzare le scelte di allocazione delle risorse tra i diversi procedimenti.<sup>87</sup> In questo caso, la funzione di utilità della pubblica accusa dovrebbe comprendere anche una variabile (**I**) che esprima la soddisfazione di tale sensibilità attraverso la decisione di perseguire il caso **i-esimo**. Il problema di massimizzazione andrebbe, allora, riscritto nel modo seguente:

$$\max. \quad u = \sum_{i=1}^n \pi_i(r_i) \cdot u_i(S_i, D_i, B_{pri} + B_{ci}, I_i)$$

Questa funzione di utilità [**u<sub>i</sub>** (**S<sub>i</sub>**, **D<sub>i</sub>**, **B<sub>pri</sub>** + **B<sub>ci</sub>**, **I<sub>i</sub>**)] contiene le variabili strategiche individuali di cui la pubblica accusa tiene conto nelle proprie decisioni di lavoro.

Se si volesse introdurre nell'analisi la funzione di utilità aggregata di un intero ufficio, andrebbe fatta la *sommatoria* tra le **u** individuali dei singoli sostituti procuratori dell'ufficio.

$$\sum_{x=1}^n u_x = U$$

Anche l'utilità complessiva dell'ufficio (**U**) sarebbe funzione delle stesse variabili (**S**, **D**, **B<sub>pr</sub>**+**B<sub>c</sub>**, **I**). In questo caso, tuttavia, la variabile (**I**) andrebbe intesa non come *interesse personale* del singolo Pm ma come un criterio di priorità frutto delle scelte di politica criminale assunte, più o meno esplicitamente, dal capo dell'ufficio.

Cercherò, adesso, con un esempio per certi versi banale, di rappresentare una possibile situazione di scelta della pubblica accusa. Si consideri l'ipotesi in cui l'obiettivo dell'accusa sia rappresentabile da un *problema massimizzazione vincolata dell'utilità attesa* del tipo di quello sinora descritto. E si assuma l'ipotesi di una Procura in cui agisce un solo Pm, il procuratore capo, in modo che la variabile strategica (**I**) possa rappresentare indistintamente l'*interesse personale* (coinvolgimento valoriale del magistrato) o il criterio di priorità adottato nell'ufficio. Il Pm ha a disposizione un'unica risorsa investigativa: il proprio lavoro (**R**). Più in particolare, il Pm lavora otto ore al giorno per cinque giorni la settimana (tot. 40 ore). Tale risorsa viene integralmente impiegata per la trattazione dei procedimenti e ripartita tra quelli pervenuti all'ufficio (**r** = ore di lavoro per ogni procedimento). Nel periodo considerato giungono al magistrato due soli procedimenti penali su cui svolgere le indagini preliminari: uno per un fatto

<sup>87</sup> La considerazione di possibili *incentivi personali* può essere utilizzato per rispondere ad una possibile critica apportabile alla logica massimizzante. Il *prosecutor*, infatti, potrebbe non ambire spontaneamente a massimizzare le finalità pubbliche dell'attività di repressione dal momento che non percepisce direttamente (quantomeno in termini di *perdita / guadagno*) gli effetti delle proprie decisioni. Sul punto, Easterbrook F. H. *Criminal procedure as a market system* in Journal of Legal Studies 1983 vol.12

ascrivibile al **reato i**, l'altro per un'ipotesi di **reato j**. Per evitare il calcolo delle varie circostanze di commisurazione della pena e le possibili variazioni dipendenti dalla discrezionalità del giudice, si prendano in considerazione le sanzioni medie (tra minimo e massimo edittale) per le due fattispecie di reato. Tale dato, del resto, ben rappresenta la valutazione di gravità e pericolosità del comportamento delittuoso realizzata in sede di codificazione dal legislatore. La sanzione media (**S**) per il reato **i** è di 10 anni, mentre per il reato **j** è di 5 anni. Alcune tabelle elaborate dal ministero degli interni o la semplice stima del magistrato (trattasi pur sempre di una ipotesi *ad hoc*) ritengono che l'effetto di deterrenza (**D**) per le due tipologie di reato è doppio per il reato **j**, meno grave, rispetto al reato **i**, più grave. I dati, infatti, dimostrano che la repressione del crimine **j** permette di ottenere una riduzione del 10 % dei crimini futuri della medesima tipologia, mentre la persecuzione del crimine **i**, garantisce un risparmio di criminalità futura solo del 5 %. Entrambi i reati siano fattispecie di reato contro il patrimonio: per tale ragione rientrano nella medesima gerarchia di priorità o di interesse (**I**). Si faccia, ancora, l'ipotesi che il danno privato (maltolto) sia identico per entrambi, così come il danno economico per la collettività, perché ad esempio i due reati producono il medesimo allarme sociale (costo sociale come esternalità negativa). Per effettuare la propria scelta di ripartizione del suo lavoro il Pm dovrà pesare le utilità attese dei due procedimenti.

$$\max. u = \pi_i(r_i) \cdot u_i(S_i, D_i, B_{pri} + B_{ci}, I_i) + \pi_j(r_j) \cdot u_j(S_j, D_j, B_{prj} + B_{cj}, I_j)$$

$$\text{s.v. } R = \sum_{i=1}^n r_i = 40 \text{ h.}$$

La ripartizione del lavoro tra i due procedimenti, evidentemente, dipenderà dalle variabili contenute nella funzione obiettivo, dal loro *peso* ma anche dalla reattività di  $\pi$  ad  $r$ , cioè dalla produttività di ogni ora di lavoro impiegata su un procedimento o un altro. La funzione  $\pi(r)$ , in sostanza, può esprimere (in termini giuridici) la *difficoltà probatoria* di ogni procedimento. Investire su un procedimento complesso abbasserebbe tantissimo la probabilità di ottenere un esito positivo e il valore atteso dell'utilità ricavabile da quel procedimento.

Il modello proposto, allora, pur includendo alcune *finalità di ordine sociale* nel comportamento del Pm non è detto che comporti un'allocazione ottimale. Altre potrebbero essere, infatti, le *finalità sociali* cui dare considerazione, come altre potrebbero essere le finalità individuali che distoglierebbero risorse investigative dalle finalità pubbliche.

### 5.3 ALCUNE RIFLESSIONI SULL'EFFETTO DETERRENTE

A questo punto, vale la pena soffermarsi su alcune possibili riflessioni relative all'*effetto deterrente*. Considerando una singola fattispecie, l'effetto deterrente (**D**) dipenderà direttamente dall'entità delle risorse destinate a quella tipologia di reato.

$$D = f(r) \quad \text{con} \quad \delta D / \delta r > 0$$

All'aumentare delle risorse impiegate per quella fattispecie di reato cresce l'effetto repressivo e, con esso, il risparmio in termini di criminalità futura. Potrebbe essere interessante, anche in prospettiva d'altri lavori, verificare se la produttività marginale d'ogni *input* sia crescente, decrescente o costante. Si potrebbe, in altre parole, verificare l'incidenza d'ogni strumento di ricerca della prova sulla probabilità di risolvere compiutamente l'indagine, anche distinguendo tra le differenti fattispecie di reato. Non è difficile, infatti, immaginare che una medesima risorsa investigativa possa avere diversa incidenza sull'esito del procedimento in base alla natura della fattispecie coinvolta.

Come ulteriore spunto di riflessione si potrebbe, poi, considerare l'ipotesi in cui si presentino due categorie di reato della medesima gravità e di caratteristiche simili e procedere confrontando le scelte di esercizio dell'azione penale tra sistema obbligatorio e sistema discrezionale. Potrebbe essere interessante, infatti, verificare quale dei due sistemi produca un maggiore effetto deterrente ed in quale sistema giuridico sia garantita una maggiore efficienza della repressione. Più in particolare, il *prosecutor* nordamericano può legittimamente scegliere quale tra i due reati perseguire e, in conseguenza della sua scelta, si produrranno diversi flussi di criminalità futura. Supponiamo che per qualsivoglia ragione decida di perseguire la fattispecie **i**. Tale scelta di politica criminale produrrà un flusso  $\Omega_i^*$  ed un risparmio di criminalità  $D_i$  corrispondente alla differenza  $(\Omega_i - \Omega_i^*)$  tra crimini con e crimini senza repressione. Accanto a questo *risparmio*, tuttavia, si produrrà per il reato di tipo **j** un flusso di crimini se non crescente, per lo meno non decrescente, dal momento che l'autorità preposta non ha manifestato alcuna intenzione repressiva nei confronti di quella fattispecie. Nel complesso, dunque, ad esito delle scelte del *public prosecutor* in regime di *discretion* la futura criminalità sarà costituita dalla somma  $\Omega_j + \Omega_i^*$ .

In un regime di *obbligatorietà* dell'azione penale dinanzi a due distinte fattispecie (**i** e **j**) il pubblico ministero, almeno in teoria, non potrebbe scegliere quale tipologia di crimini combattere, ma dovrebbe perseguirli entrambi con identico impegno.<sup>88</sup> È, dunque, possibile ipotizzare che

<sup>88</sup> In questa sede in cui si stanno confrontando gli effetti di differenti regole giuridiche, si deve necessariamente ipotizzare che ogni principio di diritto venga diligentemente rispettato, nonostante la consapevolezza che anche il pubblico ministero italiano possa, nei fatti, scegliere quale categoria di reati perseguire, semplicemente dedicandovi maggiori risorse.

ripartisca equamente le proprie risorse investigative tra le due *notitiae criminis* pervenute. Sicché  $r_i$  ed  $r_j$  saranno uguali ad  $\frac{1}{2} R$ . Vista l'impossibilità di compiere scelte aprioristiche nell'esercizio dell'azione penale, l'obbligatorietà comporterà diversi flussi di reato, e più in particolare,  $\Omega'_j$  e  $\Omega'_i$ . Nel sistema processuale italiano, dunque, il livello di criminalità futura sarà rappresentato dalla somma tra i diversi flussi che derivano dalle scelte del pubblico ministero. Essendo i diversi flussi di criminalità ordinabili nel modo seguente:

$$\begin{array}{llll} \Omega_i, \Omega_j & > & \Omega_i^*, \Omega_j^* & \\ \Omega'_i, \Omega'_j & > & \Omega'_i, \Omega'_j & \\ \Omega_i^* & < & \Omega'_i & < & \Omega_i, \Omega'_i \\ \Omega'_j & < & \Omega_j & \end{array}$$

sarà possibile confrontare i risultati rispettivamente ottenuti attraverso l'esercizio dell'azione penale nei due differenti sistemi giuridici e verificare se

$$\begin{array}{ll} \Omega^{it} & > & \Omega^{usa} \\ & < & \\ & = & \end{array}$$

$$\begin{array}{ll} \text{Con } \Omega^{it} & = \Omega'_j + \Omega'_i \\ \text{E con } \Omega^{usa} & = \Omega_j + \Omega_i \end{array}$$

Occorre notare che la differenza, in termini di riduzione dei livelli di criminalità tra i due diversi sistemi giuridici, non dipenderà tanto dalla natura obbligatoria o discrezionale delle regole relative all'azione penale ma dall'insieme delle determinanti dell'effetto repressivo che potrebbero variare anche in base alle garanzie processuali previste in ognuno dei sistemi giuridici.

Questo capitolo rappresenta il tentativo di costruire un modello di comportamento della pubblica accusa italiana che, tuttavia, per la complessità del tema è solo il primo passo di un lavoro necessariamente più lungo ed articolato. L'intreccio tra vincoli economici ed istituzionali e tra norme di diritto e regole di organizzazione degli uffici richiede, infatti, una trattazione dettagliata che integri l'analisi concreta di uno stato di fatto (com'è la giustizia penale?) con le possibili soluzioni migliorative dei servizi resi (come dovrebbe e potrebbe essere?). Ciò naturalmente richiede spazi e tempi più ampi di trattazione che legittimano sin da ora la prospettiva di futuri sviluppi del lavoro.





## Capitolo Sesto

### LA RICERCA EMPIRICA: LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI CATANIA

Questa parte del lavoro rappresenta il frutto di un periodo di ricerca svolto negli uffici della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, finalizzato a conoscere la struttura organizzativa e gestionale della medesima nonché l'eventuale beneficio che la stessa abbia goduto ad esito della riforma comunemente nota *del giudice unico* e della riunificazione degli uffici inquirenti presso il Tribunale con quelli che, invece, operavano presso la Pretura (oggi *assorbiti* dai primi). Nello svolgimento di tale ricerca ha avuto un ruolo importante il *Papers* pubblicato nel 1994 dall'Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (*IRSIG - CNR*) in collaborazione con il Centro Studi e Ricerche sull'Ordinamento Giudiziario dell'Università di Bologna che ha rappresentato un tentativo di affrontare la “grave crisi di funzionalità in cui versa la nostra amministrazione della giustizia (...) non attraverso il semplice aumento delle tradizionali risorse da assegnare ma avviando un sistematico processo di modernizzazione organizzativa e tecnologica dell'amministrazione della giustizia, al contempo recuperando e ridefinendo in chiave aggiornata quei valori di efficienza e professionalità, quei rapporti tra prestazioni rese e gratificazioni ottenute, che sono stati fortemente offuscati e compressi (per un certo periodo addirittura irrisi) a partire dalla metà degli anni sessanta (...)”. Ed infatti “l'approfondita analisi organizzativa delle strutture e del funzionamento degli uffici giudiziari costituisce la necessaria insostituibile premessa per interventi riformatori che finalmente operino sulla base di un'analitica conoscenza della complessa realtà operativa che si intende modificare e rendere più funzionali”.<sup>89</sup>

L'approccio analitico utilizzato nell'indagine di cui, di qui a breve, esporrò i risultati si colloca, dunque, sul solco tracciato dalla ricerca pubblicata nel 1994 (che si riferisce a rilevazioni svolte nel 1992) in relazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, ovviamente modificandone l'ambito di riferimento territoriale nonché la realtà giuridica profondamente differente. Non si può, infatti, tacere che il mutato assetto della giurisdizione ad esito della riforma del *giudice unico* ha inciso profondamente sia sul profilo metodologico che sulle risultanze. Tra l'altro proprio la ricerca svolta, giorno dopo giorno, presso gli uffici della Procura della Repubblica presso il Tribunale ha messo in evidenza che i tanto sperati fenomeni di *economia di scala* che la citata riforma avrebbe dovuto realizzare

---

<sup>89</sup> “Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari – il caso di una Procura della Repubblica presso il Tribunale” Di Federico, Fabbri, Carnevali, Contini 1994 Lo Scarabeo BO

non hanno avuto luogo e che, invece, la riunificazione degli uffici e delle competenze ha sortito effetti di gran lunga difforni da quanto era stato previsto in sede legislativa. Su alcune delle cause di tali fenomeni avrò modo di riferire ma occorre, per adesso, limitarsi ad alcuni riferimenti metodologici che concernono la *ricerca sul campo*.

Analogamente al tentativo intrapreso con la più datata ricerca relativa alla Procura di Palermo, la presente analisi non si è limitata ai ben noti problemi di edilizia giudiziaria, di modernizzazione ed informatizzazione degli uffici e di gestione del personale ma ha inteso indagare approfonditamente le caratteristiche organizzative dell'ufficio oggetto d'indagine. Ciò, oltre che con l'obiettivo di verificare i punti di forza e di debolezza di una organizzazione così complessa, anche per consentire di progettare interventi di ammodernamento normativo ed organizzativo degli uffici che abbiano origine da dati strettamente agganciati alle realtà locali. In ordine alle premesse metodologiche non può che rinviarsi integralmente a quanto già esposto nel primo capitolo della citata ricerca – non a caso intitolato “*una proposta per lo studio degli uffici giudiziari*” – non senza ribadirne alcuni cenni e senza, inoltre, tacere il tentativo di colmare alcune lacune inerenti, ad esempio, alle rilevazioni dei carichi di lavoro ed alla raccolta dei dati statistici. Con ciò, naturalmente, si sposta l'attenzione dallo studio degli *incentivi* alla concreta gestione delle risorse degli uffici giudiziari.

Attraverso una diretta raccolta di dati relativi ai carichi processuali si è tentato di ricostruire il *carico di lavoro* di ogni unità operativa, tenendo, tra l'altro, presenti gli organici ed i gruppi di lavoro, le modalità di gestione delle risorse e l'organizzazione pratica delle attività. Tutto ciò, anche al fine di verificare se l'eventualità di differenti indici di smaltimento tra gruppi o, all'interno di essi, tra i vari pubblici ministeri, possa o meno essere ricondotto a differenze nelle trattazione dei fascicoli processuali. L'indagine è stata articolata in settori con il contributo dei cancellieri responsabili ed ha riguardato gli organici e l'organizzazione del lavoro, sia del personale togato che del personale di segreteria che svolge compiti di assistenza; i luoghi in cui sono collocati gli appositi uffici nonché le strutture informatiche e le tecnologie di supporto all'organizzazione; ed, infine, la rilevazione statistica.

Il lavoro ha richiesto una lunga e gravosa collaborazione di tutto il personale che, nonostante il già elevato carico di lavoro, si è mostrato comunque protagonista e voglioso di contribuire ad ogni sforzo teso ad una maggiore efficienza ed efficacia del proprio quotidiano impegno ed a cui va gran parte del merito per la quantità e qualità dei dati e delle informazioni raccolte.

## 6.1 LA COMPLESSITÀ LOGISTICA E L'INTRECCIO TRA PROFESSIONALITÀ

Il prodotto della funzione giurisdizionale può sicuramente ritenersi un *output* complesso alla cui produzione si giunge attraverso un *mix* di risorse, attività e competenze fortemente specializzate e differenziate. La ricerca svolta sul campo ed attraverso l'osservazione diretta delle attività dell'ufficio, ha permesso di fare emergere alcune peculiarità dell'attività della Procura relative soprattutto all'interazione delle diverse professionalità coinvolte (quella giuridica dei magistrati e quella amministrativa del personale giudiziario). Contemporaneamente è stato possibile osservare le modalità di organizzazione dell'ufficio e di gestione del lavoro nonché le strategie adottate per la trattazione delle attività ordinarie e per la risoluzione dei problemi. In quest'ottica, si è deciso preliminarmente di dotarsi di un'insieme di dati relativi all'organico necessari per una corretta comprensione ed interpretazione della realtà e dei fenomeni osservati. In questo senso hanno svolto un ruolo di grosso ausilio la *pianta organica* relativa sia al personale togato che a quello di cancelleria e gli *ordini di servizio* emanati per l'organizzazione del lavoro, dai quali è stato possibile osservare anche i legami funzionali tra i vari uffici. Si è cercato, però, di spingersi oltre la descrizione di uno statico schema dei rapporti tra uffici ed tra unità di personale - *organigramma* - nel tentativo invece di ricostruire il *quadro dinamico* delle funzioni concretamente svolte da ogni unità di lavoro. La complessità di cui si caratterizza l'attività interna ad ogni Procura dipende sia dal numero di addetti, sia dal relazionarsi di professionalità profondamente differenti tra loro. Appare, allora, di buon senso l'aver distribuito il personale in gruppi di lavoro specializzato ed in *sotto-unità* organizzative. Tuttavia, se tale organizzazione, per un verso, ha permesso di semplificare la ripartizione delle competenze e l'attribuzione degli incarichi, per altro verso, ha moltiplicato le esigenze di coordinamento e di collegamento. Sono, infatti, cresciute sia le relazioni bilaterali interne tra le unità di personale, sia i collegamenti con soggetti (es. gli avvocati) ed istituzioni esterne (es. la polizia giudiziaria, gli istituti di pena, etc.).<sup>90</sup> Tra l'altro queste forme di comunicazione non seguono protocolli univoci ma sono lasciati alla discrezione ed alla prassi del singolo. Fortemente esemplificativo, al riguardo, è l'utilizzo di una differente modulistica per le comunicazioni agli avvocati difensori delle iscrizioni ex 335 c.p.p.

Come se ciò non bastasse, per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania sono emerse ulteriori ragioni di complessità. Ad ingarbugliare il quadro, già così complesso, dell'organizzazione del personale contribuisce notevolmente la dislocazione fisica dei luoghi in cui gli uffici sono alloggiati. Escludendo la Direzione Distrettuale Antimafia, avente una

---

<sup>90</sup> Fortemente esemplificativo, al riguardo, è l'utilizzo di una differente modulistica per le comunicazioni agli avvocati difensori delle iscrizioni ex 335 c.p.p.

propria sede autonoma, gli altri uffici della Procura presso il Tribunale sono attualmente distribuiti in diversi plessi. Sebbene dislocati tutti nella vicinanza del Palazzo di Giustizia, il sorgere di sedi distaccate e la *ramificazione* degli uffici ha prodotto notevoli difficoltà nell'organizzazione. Il continuo proliferare di edifici esterni in cui alloggiare gli uffici di segreteria ha, infatti, fatto sorgere in molti - dai dirigenti ai singoli operatori - la convinzione che buona parte delle difficoltà nella gestione del lavoro siano ascrivibili o alla insufficienza degli spazi o alla loro irrazionale ripartizione. Tale sensazione è emersa in ognuno dei colloqui effettuati, nei quali sono state prontamente denunciate la *delocalizzazione* e le difficoltà da essa procurate. Si pensi ad esempio alla necessità di impiegare uomini e mezzi (principalmente personale ausiliario A e B1, oltre che veicoli di servizio) per il trasporto dei fascicoli processuali da una sede all'altra. Evidenti risultano gli effetti di rallentamento che ciò produce nel quotidiano operare dell'ufficio, ma ancor più evidenti sono i rischi legati allo smarrimento di carte di rilievo investigativo e processuale.

Andando alla descrizione più dettagliata delle strutture in cui sono collocati gli uffici della Procura, può iniziarsi col dire che ad essa è destinata l'intera ala est del 1° piano del Palazzo di Giustizia. Qui hanno sede il Procuratore Capo ed alcuni Procuratori Aggiunti e Sostituti oltre che alcune delle unità operative più importanti della Segreteria, tra cui gli uffici del Primo Dirigente e del Segretario Particolare del Procuratore. Sempre in questi locali ha sede l'ufficio della segreteria con cui si relazionano gli avvocati ed ogni utente interessato. A questa *sede centrale*, in cui sono in corso opere di ammodernamento<sup>91</sup>, vanno aggiunti nell'ordine:

**1** plesso distaccato per gli uffici prima destinati alla Procura presso la Pretura ed oggi occupati da un compartimento della segreteria penale, da due Procuratori Aggiunti, uno dei quali è *vicario*, e dai Sostituti che non abbiano trovato sistemazione presso la sede centrale.

È da notare a questo proposito che in realtà l'alloggiamento dei Sostituti Procuratori non è stato pianificato tenendo realmente conto dell'appartenenza ai gruppi di lavoro: la comunicazione e lo scambio di informazioni ed esperienze tra i Pubblici Ministeri del medesimo gruppo è, dunque, resa più complessa.

**3** locali d'archivio. Il problema può sembrare di poco conto, ma la difficoltà di reperire ogni tipo di documentazione d'archivio ha fatto nascere l'ipotesi di acquisire un capannone anche in una zona periferica della città - dunque non limitrofa agli uffici che, invece, sono collocati nel centro cittadino - destinando ad un *archivio centrale* i soli fascicoli relativi ai procedimenti correnti. Nel complesso, inoltre, questa soluzione potrebbe contenere i costi di locazione e di sorveglianza, certamente agevolata dalla concentrazione in un

---

<sup>91</sup> Non va dimenticato che il Palazzo di Giustizia è un palazzo di proprietà del Ministero delle Finanze, risalente ai primi anni 60, e nel quale gli interventi di manutenzione erano sinora stati solo occasionali e settoriali.

unico sito.

**1** ufficio per le attrezzature ed il personale di Polizia Giudiziaria deputato alle intercettazioni telefoniche ed ambientali.

**1** plesso per gli uffici della sezione civile e concorsi, e per quelli destinati all'esecuzione penale, ed alla gestione delle attrezzature e dei sistemi informatici.

**1** plesso per i procedimenti incardinati dinanzi una delle sezioni distaccate del Tribunale.

**2** plessi destinati ai nuclei di Polizia Giudiziaria. Occorre precisare che alla PG sono destinati anche dei locali interni alla sede centrale del Palazzo di Giustizia e del Palazzo della ex Pretura e che in genere un agente o un ufficiale di tale nucleo opera a stretto contatto con il Sostituto a cui è assegnato e con il relativo assistente di segreteria in una *formula 1 + 1 + 1*. In genere ogni magistrato ha la propria stanza mentre il personale di PG condivide gli spazi a propria disposizione o con l'assistente di segreteria assegnato al medesimo pubblico ministero o con altri agenti di PG – anche di diverse componenti – assegnati ad altri sostituti.

Quanto alla logistica, dunque, l'analisi dei luoghi ha mostrato con evidenza che nonostante la *riforma del giudice unico* avrebbe dovuto realizzare l'unificazione delle Procure e, con essa, notevoli fenomeni di *economia di scala*, in realtà essa non ha sortito gli effetti sperati sull'organizzazione dei servizi e delle segreterie che sono rimaste fisicamente e funzionalmente distinte. L'unificazione che avrebbe dovuto conseguire, prima di tutto, scopi di efficienza è, invece, rimasta solo sulla carta, in alcuni casi producendo anche la duplicazione di servizi ed uffici: ad esempio alla Segreteria Generale della Procura situata presso il Palazzo di Giustizia si affianca un Dipartimento situato nel palazzo della ex Pretura. Tra l'altro, si è potuto osservare un fenomeno singolare, sia nell'utenza che nel personale addetto. In entrambi è, ancora, diffusa la convinzione più o meno consapevole, dell'esistenza di due distinte Procure. Se si pensa poi che le modalità di lavoro sono rimaste assolutamente difformi e che persino la modulistica, nella maggior parte dei casi, è rimasta differente, ben si comprende la ragione di tale diffusa sensazione. Ciò fa comprendere il motivo per cui la questione logistica sia emersa come centrale in ognuna delle interviste effettuate con il personale di cancelleria. A tale proposito, inoltre, il Primo Dirigente ha sin da subito inteso rimarcare l'allungamento dei tempi e dei costi anche dell'attività ordinarie dell'ufficio, con risultati di evidente inefficienza nello svolgimento di funzioni già tanto complesse. Quanto appena detto in relazione alla logistica degli uffici della segreteria della Procura costituisce un evidente fenomeno di *delocalizzazione*. Luoghi ed uffici si separano dal centro d'esercizio delle funzioni e, alcune volte, si

sdoppiano. Sembra, tuttavia, che le complicità dovute alla *frammentazione degli uffici* sono state avvertite più dal personale amministrativo che da quello togato.

## 6.2 IL PERSONALE DELLA SEGRETERIA

Prima di descrivere in modo più approfondito l'organizzazione del lavoro e del personale addetto alla segreteria, nonché le funzioni svolte dalle singole unità operative, ritengo necessario riferire della pianta organica (e delle relative vacanze) comprensiva della ripartizione del personale per servizio svolto. L'osservazione della dotazione di personale è stata, infatti, utile durante tutta la fase di osservazione ed analisi empirica, avendo fornito un quadro d'insieme senza il quale ogni giudizio sarebbe stato necessariamente incompleto. Per questa stessa ragione, prima di procedere oltre, doterò il lettore dei medesimi dati relativi al personale di cui ho avuto la disponibilità sin dall'inizio della ricerca sul campo.

La pianta organica al 13/10/03 escluso il Primo Dirigente prevede **206** unità di personale, ripartite nelle funzioni rappresentate nella successiva tabella, da cui risultano in totale **39** vacanze.<sup>92</sup> Nel complesso, i carichi di lavoro sono distribuiti in modo piuttosto omogeneo all'interno dell'ufficio, ma di certo risultano oggettivamente pesanti anche per i vuoti di personale rispetto alla pianta organica. Ovviamente utile potrebbe essere, allora, un incremento quantitativo di personale ma altrettanto utile sarebbe anche una riconsiderazione degli organici fatta a monte, in sede di pianificazione ministeriale. Non sono pochi, infatti, i dubbi circa i possibili fenomeni di sproporzione tra differenti uffici di Procura, aventi un carico di procedimenti pressoché analogo ma dotazioni d'organico fortemente sbilanciate.

---

<sup>92</sup> Si tenga presente che i dati sull'organico andrebbero coordinati con quelli relativi al *personale comandato*. Tali informazioni sono risultate di difficile reperimento, anche per la complicazione derivante dalle *applicazioni* basate sulla normativa dei congedi parentali. Tuttavia, tenuto conto della quasi equivalenza tra le applicazioni attive e passive, i dati presentano margini bassissimi di imprecisione. Nel complesso e con buon grado di approssimazione può dirsi che al momento della ricerca svolgevano servizio **5 comandati** (di cui 3 comunali e 2 ministeriale) e **4 L.S.U.**

				<b>Pianta organica</b>	<b>Presenti</b>	<b>Vacanze</b>
<b>Personale di Segreteria</b>	<b>Dirigente</b>			1	1	
	<b>Direttore di cancelleria</b>	Area C.	Posizione economica C. 3	6	3	3
	<b>Cancelliere</b>	Area C.	Posizione economica C. 2	14	7	7
			Posizione economica C. 1	29	26	3
		Area B.	Posizione economica B. 3	44	38	6
	<b>Esperto Informatico</b>	Area C.	Posizione economica C. 1	2	2	
		Area B.	Posizione economica B. 3	2	1	
	<b>Esperto Contabile</b>	Area C.	Posizione economica C. 1	1	0	1
	<b>Operatore Giudiziario</b>	Area B.	Posizione economica B. 3	6	0	6
			Posizione economica B. 2	34	31	3
			Posizione economica B. 1	26	28	-2
	<b>Ausiliario</b>	Area B.	Posizione economica B. 2	2	0	2
			Posizione economica B. 1 inf.	29	21	8
			Posizione economica B. 1	1	0	1
		Area A.	Posizione economica A. 1	10	10	
	<b>Tot.</b>			<b>206 (+ 1 dirigente)</b>	<b>167</b>	<b>39</b>



Il personale, fortemente differenziato per qualifica, risulta così distribuito nei vari servizi:

**Segreteria del Procuratore** (4 unità): 1 canc.C1 super; 1 canc.C1; 1 op. giud.B2; 1 op.giud.B1.

**Segreteria amministrativa del personale** (5 unità): 1 canc.C2, 1 canc.B3, 2 op.giud.B2, op.giud.B2

**Segreteria penale** (13 unità): canc.C3; 5 canc.C1; 4 op.giud.B2; 3 op.giud.B1

**Assistenza ai magistrati** (14 unità): 14 canc.B3

**Segreteria penale - dipartimento ex Pretura** - (8 unità): 1 canc.C2; 1 canc.C1; 1 canc.B3; 2 op.giud.B2; 3 op.giud.B1.

**Assistenza ai magistrati - dipartimento ex Pretura** - (16 unità): 16 canc.B3

**Casellario** (7 unità): 1 canc.C2; 1 canc.C1; 3 op.giud.B2; 2 op.giud.B1.

**Segreteria D.D.A.** (4 unità): 1 canc.C2; 3 canc.C1

**Assistenza ai magistrati D.D.A.** (11 unità): 11 canc.B3

**Sezione N.C.R., ignoti e anonimi** (4 unità): 1 canc.C2; 3 op.giud.B2

**Sezione Ignoti - dipartimento ex Pretura** - (5 unità): 1 canc.C2; 1 op.giud.B2; 3 op.giud.B1

**Sezione giudizio - dipartimento ex Pretura** - (5 unità): 1 canc.C1; 1 op.giud.B2; 3 op.giud.B1

**Sezione giudizio sedi distaccate** - sede decentrata - (5 unità): 1 canc.C1, 1 op.giud.B2, 2 op.giud.B1

**Economato - dipartimento ex Pretura** - (2 unità): 1 canc.C2, 1 op.giud.B1

**Mandati di pagamento - dipartimento ex Pretura** - (5 unità): 1 coordinatore canc.C3 (della segreteria di piazza Verga); 1 canc.B3; 3 op.giud.B1.

**Carichi pendenti - dipartimento ex Pretura** - (4 unità): 1 canc.C3 super; 1 op.giud.B2; 2 op.giud.B1

**Commessi** (8 unità): 4 ausiliari A1; 4 LSU

**Commessi - dipartimento ex Pretura** - (5 unità): 5 ausiliari A1

**Esecuzione penale** - ripartito tra sede centrale e sede distaccata - (13 unità): 1 canc.C3; 1 canc.C2; 6 canc.C1; 3 op.giud.B2; 2 op.giud.B1

**Sezione civile** - sede distaccata - (3 unità): 1 canc.C1; 1 op.giud.B2; 1 op.giud.B1

**Sezioni intercettazioni telefoniche** - sede distaccata - (4 unità): 1 canc.C1; 1 canc.B3; 1 op.giud.B2; 1 op.giud.B1

**Sezione autisti** - sede distaccata - (22 unità): 22 ausiliari B1

**Sezione ragioneria** - sede distaccata - (2 unità) 1 canc.C1 super; 1 op.giud.B2

**Misure di prevenzione** - sede distaccata - (2 unità): 1 canc.C1 super; 1 op.giud.B2

**Sezione informatica** - sede distaccata - (1 unità): 1 canc.B3

**Economato - consegnatario** (2 unità): 1 canc.C1 super; 1 op.giud.B1

**Archivio** - sede distaccata - (2 unità): 2 op.amm.B1 (personale comandato dal Ministero Finanze - ex manifattura tabacchi)

**Archivio** - sede distaccata - (1 unità): 1 op.amm.B1 (comandato comunale)

L'attività del personale di segreteria, a parte le riferite classificazioni, è

difficile da descrivere, soprattutto a causa delle diverse funzioni a cui ogni *compartimento* è preposto. Per di più, anche le attività che dovrebbero essere identiche, come quelle svolte dagli assistenti dei magistrati, sono svolte con modalità non standardizzate ma, al contrario, organizzate secondo procedure *sperimentate nella pratica* e differenti caso per caso. Ciò rende pressoché impossibile una descrizione dettagliata delle funzioni svolte da ogni unità di segreteria, per l'assoluta mancanza di modelli o protocolli tipizzati. Il lavoro è necessariamente lasciato all'autonoma organizzazione dell'addetto senza che vi siano veri e propri meccanismi di coordinamento interno. Ma del resto il quotidiano interagire tra il magistrato e il proprio assistente crea dinamiche e strategie frutto dell'affiatamento e dell'interazione reciproca. Proprio per sviluppare questi fenomeni, salvo rarissimi casi di improduttività e di incompatibilità tra l'assistente ed il proprio sostituto, l'assegnazione rimane invariata nel tempo. Lo stesso dicasi per coloro che non svolgono funzioni di assistenza ma che invece siano destinati ad altri servizi. Anche in questo caso, infatti, la permanenza continuativa in un ufficio sviluppa le capacità di adempimento degli incarichi e di risoluzione dei problemi, così aumentando la produttività dell'ufficio. Si tenga presente, in proposito, che la mancanza di periodici incontri di formazione e coordinamento ha fatto sì che solo le spontanee relazioni bilaterali di confronto tra gli addetti hanno permesso di tramandare le capacità e sviluppare meccanismi di *problem solving*. In altri termini, la gestione del lavoro in modo autonomo ha consentito di sviluppare, caso per caso, soluzioni *ad hoc* ed una professionalità più pratica che teorica. Vale la pena aggiungere che nel corso degli incontri avuti col personale, soprattutto di nuova assegnazione, è più volte emersa la proposta di pianificare incontri dedicati al confronto ed alla formazione.

Se da un lato la stabilità di funzioni permette di sviluppare capacità lavorative in proprio, dall'altro crea aspetti di ripetitività nel lavoro che non di rado producono sensazioni di *routine* fortemente demotivanti. A ciò si affiancano altre ragioni involontariamente disincentivanti. Si è già detto della logistica che rende in certi casi inidoneo ed angusto l'ambiente di lavoro; si è già accennato all'eccessiva vicinanza dei ruoli e delle funzioni assegnate al personale di segreteria, tanto da limitare ogni incentivo ad accrescere la propria professionalità e a far valere una propria specializzazione. Occorre adesso dire anche della presenza di alcune norme contenute nei contratti collettivi nazionali che disciplinano l'impiego del personale giudiziario che, sebbene introdotte per finalità virtuose, hanno prodotto effetti non previsti. La normativa inerente i congedi per malattia, ad esempio, al fine di disincentivare e ridurre al minimo l'assenteismo, prevede la decurtazione dell'indennità giudiziaria - che è una voce importante del reddito mensile - per le assenze per malattia inferiori a 15 giorni. Obiettivo virtuoso della differenziazione tra assenze *infra* ed *ultra quindicinali*, era quello evidentemente di creare un sistema di favore nel trattamento dei congedi per le malattie di più lunga durata, in cui l'assenza dal lavoro sembrava inevitabile, e per le quali non era il caso di gravare attraverso la decurtazione dell'indennità. L'involontario, ma forse non imprevedibile, effetto di tale

norma è stato invece quello di incrementare percentualmente le assenze di lunga durata rispetto a quelle brevi. Ed infatti, con la collaborazione del Primo Dirigente è stato possibile verificare che la maggior parte delle malattie del personale supera la soglia fissata dal contratto collettivo nazionale, per evitare la decurtazione dell'indennità.

Tornando a quanto rilevato tramite l'osservazione diretta e con l'obiettivo di essere un minimo più descrittivi rimangono, adesso, da esporre - necessariamente in modo schematico - le attività svolte dalla segreteria in generale e dell'assistente in particolare.

- I due dipartimenti di segreteria, principalmente, ricevono le *notitiae criminis* tramite la Polizia Giudiziaria, le denunce e le querele presentate direttamente *in loco*. I fascicoli relativi alle *notitiae criminis* pervenute vengono canalizzati verso l'ufficio del dirigente che ne vaglia, preliminarmente, la rilevanza dandovi una prima qualificazione. Naturalmente, però, ogni determinazione conclusiva, comprese le decisioni sui registri nei quali iscrivere la notizia, spetta al Procuratore a cui gli incartamenti vengono, in breve tempo, inoltrati.

- L'assistente di ogni sostituto procuratore, in generale, si occupa di formare ed aggiornare i fascicoli relativi ai procedimenti assegnati al magistrato, di ricevere gli atti relativi alle attività istruttorie e processuali, di estrarre ogni eventuale copia di cui si presenti la necessità, di procedere ad eventuali verbalizzazioni (ad es. nelle ipotesi di interrogatori non delegati), di mantenere un'agenda (ad es. per l'annotazione delle scadenze e di ogni attività istruttoria pianificata), di tenere uno scadenzario (utile soprattutto nell'ipotesi in cui si debba cedere la trattazione del fascicolo ad un proprio collega), di svolgere, cioè, ogni attività di supporto del magistrato anche nelle sue relazioni con l'esterno (avvocati, utenti, altri uffici istituzionali). Non di rado, inoltre, provvede a redigere atti attraverso gli appositi formulari sottoponendoli poi al visto ed alla sottoscrizione del magistrato.

### 6.3 L'UFFICIO INFORMATICO

Le peculiarità e la complessità delle funzioni che svolge giustificano, per l'ufficio della segreteria preposto alla gestione dei sistemi informativi, una trattazione autonoma. Il coordinamento del *compartimento informatico* è delegato dal Procuratore ad uno dei propri Aggiunti che, d'intesa con il Primo Dirigente, pianifica e coordina le linee d'azione e gli interventi necessari - compresa la stipulazione di contratti per l'acquisto di materiale che superi le soglie di spesa fissate con programmazione ministeriale - per lo sviluppo dell'informatizzazione degli uffici e per la relativa manutenzione. Nella realtà, tuttavia, della gestione dell'intero comparto si occupa un cancelliere B3 su cui concretamente grava il compito di reggere la totalità degli *interventi*. È con il suo ausilio che si sono conosciute le risorse informatiche dell'ufficio, le modalità di allocazione delle stesse nonché i punti di forza e le problematiche di tale settore. Potrebbe sembrar strano ma anche nell'intervista al cancelliere addetto alla gestione e all'assistenza dei sistemi *software* e del relativo *hardware*, la prima delle *doglianze* riguardava - come per gli altri compartimenti della segreteria - la logistica. Nonostante, infatti, si possa credere che attraverso l'installazione di *reti*<sup>93</sup> il problema relativo alla frammentazione logistica degli uffici possa venire agevolmente superato, constatare che un unico ufficio con un solo addetto debba occuparsi, da una sede decentrata e senza collaboratori, di tutti i plessi in cui si distribuiscono gli uffici della procura, rende agevole capire le ragioni delle citate doglianze. Anche in questo compartimento altamente specializzato è stato possibile osservare sistemi di gestione del lavoro sviluppati *ad hoc*, soprattutto tramite l'intesa tra colleghi e la collaborazione volontaria prestata al fine di velocizzare gli interventi nelle sedi decentrate. La mancanza di collaboratori e la cronica carenza di commessi, avrebbe reso difficilissimo persino i rifornimenti di materiali di uso ordinario (ad esempio floppy disk, cartucce di stampa, toner, cd., dvd). Per ovviare a tali inconvenienti si è individuato un referente per le sedi decentrate sì da agevolare la distribuzione del materiale di consumo di cui sia necessario il rifornimento. Il tutto come risultato di una intesa spontanea tra gli addetti. La ben roduta capacità di trovare soluzioni *ad hoc* per le necessità più immediate ha, dunque, in qualche modo permesso di aggirare i grossi problemi di coordinamento legati alla logistica. Non mancano invece quelli legati alla scarsità del *budget* investito in sede di programmazione che ha in certi casi costretto, persino, al *riciclo* di alcune componenti.

---

<sup>93</sup> È stato da poco completato il lavoro per il cablaggio completo di dati e *fonia* tra i diversi plessi (tranne il dipartimento della ex Pretura in cui non è stato completato il lavoro per la fonia e, tuttora, si provvede tramite di centralino. Per tali interventi reti si è da poco concluso il periodo di garanzia e dal giugno 2004 l'assistenza è passata a carico ed alla competenza del Comune. Evidentemente troppo poco il tempo trascorso da tale *passaggio di consegne* per poterne valutare l'efficienza.

Scendendo adesso nello specifico delle dotazioni informatiche:

- 1 dal punto di vista **hardware**, sono disponibili per tutto il personale, fatta eccezione per gli autisti ed i commessi, macchine relativamente funzionali. Le dotazioni complessive degli uffici paiono sufficienti e, dal punto di vista tecnico, vengono aggiornate periodicamente. Dal colloquio con il responsabile dell'ufficio è, dunque, emerso un giudizio complessivamente positivo circa le dotazioni, anche se spesso la ripartizione interna agli uffici è fatta in maniera poco razionale. Si pensi ad esempio all'*ufficio del casellario* e all'*ufficio esecuzioni penali* per i quali, vista la natura delle funzioni svolte, sarebbe sufficiente anche solo un *videoterminale* ma che rispetto ad altri uffici hanno avuto la disponibilità di apparati tecnicamente più completi ed aggiornati.
- 2 Dal punto di vista del **software**, oltre ad alcuni sistemi elaborati in sede ministeriale, quali ad esempio il *Re.Ge.*, l'ormai vetusto *R.Es.*, il *Protocollo Unificato*, il *Galileo* per la gestione delle presenze e l'attesissimo ed ancora in corso di preparazione *programma per il calcolo delle spese di giustizia*, sono stati sviluppati in loco un piccolo *archivio interno per l'ufficio prevenzione*, mentre è in fase di approntamento l'*archivio locale delle intercettazioni*. A questo proposito, si denunciano gli scarsi incentivi alla sperimentazione dal basso, di programmi cioè strettamente legati alla realtà locale ed alle esigenze concrete degli uffici. Quanto al *software generico*, la maggior parte dei personal computer è dotato di *pacchetto Office* - o similari - soprattutto per l'utilizzo di *Word* o di altri programmi di videoscrittura.<sup>94</sup> Tale attività si traduce spesso nella compilazione di moduli tuttora non standardizzati ma che in genere riproducono i vecchi stampati. Le banche dati e la biblioteca vengono aggiornate periodicamente con cadenza semestrale e sono nella piena disponibilità di ogni *team* costituito da sostituto procuratore, assistente di cancelleria e agente di polizia giudiziaria.

Sia per l'*hardware* che per il *software* l'assistenza è regolata per contratto con una società esterna (CISIA) che nei casi di urgenza deve provvedere - sempre per obbligo contrattuale - entro sei ore della richiesta d'intervento. Per velocizzare ancor più i tempi ed evitare che la richiesta di riparazione possa arenarsi nelle maglie del coordinamento si è progressivamente affermata la prassi di richiedere la assistenza *bypassando* l'ufficio addetto. Ciò chiaramente rimane possibile solo ove trattasi di interventi da effettuare in garanzia, negli altri casi la mediazione dell'ufficio informatico rimane assolutamente necessaria.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> A tale proposito, per tacita intesa, non è stato approfondito il fattore legato alle licenze.

<sup>95</sup> Si fa presente che l'assistenza di competenza dell'ufficio copre solo le macchine assegnate dall'ufficio stesso. Non è raro, tuttavia, che i magistrati e gli uditori a cui il CSM assegna la

Ad ogni magistrato e ad ogni cancelliere C3 e C2 (compresi naturalmente i dirigenti) il Ministero della Giustizia riserva il diritto all'uso illimitato di internet e ad una casella di posta elettronica sul server @giustizia.it. Ai cancellieri C1 e B, invece, oltre la casella e-mail è consentito solo l'utilizzo di *internet istituzionale*. Recentemente, nell'ottica del contenimento dei costi ed a seguito di un monitoraggio sul reale utilizzo dei servizi *on line* da parte degli addetti, il Ministero ha ritirato alcune autorizzazioni d'utilizzo di internet e chiuso alcune caselle di posta elettronica. Parallelamente anche in sede locale si è proceduto ad un tentativo di razionalizzare le utenze: tale obiettivo sta, tuttavia, dovendo fare i conti proprio con le *ristrutturazioni* dei servizi *web* in sede ministeriale. Per ovviare a tali problemi, si è pensato di richiedere perlomeno l'attivazione di almeno un'utenza - sia internet che come indirizzo e-mail - per ogni compartimento, con la finalità di sviluppare le comunicazioni ed il coordinamento tra gli uffici. Ciò, tuttavia, dovrà in ogni caso fare i conti con la mancanza di una specifica formazione tecnica informatica: il personale si confronta con le attrezzature computerizzate procedendo per tentativi ed errori o con le capacità già possedute. Spesso, cioè, nell'organizzazione giudiziaria, come in altre pubbliche amministrazioni, si presuppone ciò che in realtà non è per nulla ovvio e nessuna formazione specifica viene prevista. E' pur vero che di recente è stato avviato un progetto ministeriale di *teledidattica* per 8800 addetti al compartimento giustizia ma è altrettanto vero che della idoneità di tale meccanismo di formazione a distanza dubitano gli stessi operatori che ne sarebbero destinatari.

---

disponibilità di un *notebook portatile*, invece di attivare il proprio canale di assistenza, si rivolgono all'ufficio medesimo.

## 6.4 I MAGISTRATI

Anche per il personale togato - il cui organico è descritto dalla successiva tabella - valgono le considerazioni già espresse sulla logistica e sulla *frammentazione* degli uffici giudiziari.<sup>96</sup>

Magistrati	Pianta Organica	Presenti	Vacanze
Procuratore	1	1	
Procuratore Aggiunti	5	5	
Sostituti	40	37	3

A tal proposito, anche il colloquio con il Segretario Particolare del Procuratore ha confermato che la dislocazione di due procuratori aggiunti e di alcuni sostituti nella sede della *ex* pretura rende difficoltosa una gestione più funzionale dell'ufficio ed ostacola la coesione tra tutti i magistrati a discapito, non solo dei rapporti umani, ma soprattutto del coordinamento e della speditezza delle quotidiane attività lavorative. Si rinvia, dunque, a quanto già scritto con riferimento al personale amministrativo, per ribadire le difficoltà di organizzazione del lavoro connesse alla logistica.

Occorre, invece, chiarire alcuni aspetti relativi all'organizzazione del lavoro dei magistrati, in ragione delle peculiarità funzionali che riguardano il ruolo del personale togato. A questo scopo procederò con la descrizione di quanto emerso con l'osservazione diretta.

L'attività dei magistrati titolari dell'esercizio dell'azione penale è caratterizzata dall'appartenenza ad un gruppo di lavoro. Al fine di sfruttare, infatti, i *vantaggi della specializzazione*, il Procuratore tenendo presente l'organico, i dati statistici concernenti il carico di lavoro e, non meno, la quotidiana esperienza nella gestione del proprio ufficio, ha definito gruppi ripartiti per competenza e coordinati ognuno da un procuratore aggiunto. Va segnalato un fenomeno, sottolineato da molti interlocutori durante la fase di ricerca, da cui sorge il rischio che si disperda il patrimonio di conoscenze acquisito da ogni magistrato nell'esercizio della propria funzione. Molti sostituti (12) nelle more dell'*iter* legislativo per la *legge sulla separazione delle carriere tra funzione giudicante e funzione requirente*, hanno optato per la prima determinando un vero e proprio esodo. Ciò ha prodotto un anomalo ridimensionamento dell'organico ed un mutamento della composizione dei gruppi di lavoro. Persino la D.D.A. è stata completamente rinnovata. Unendo questo fenomeno alla circostanza che all'ufficio vengono assegnati quasi esclusivamente magistrati di prima nomina, si comprende bene la ragione

<sup>96</sup> Nelle more del lavoro di tesi va riferito il pensionamento del Procuratore Capo; ruolo non ancora assegnato al 31/12/2006.

della ripartizione in *gruppi specializzati*. Si garantisce una certa continuità nel lavoro, soprattutto nella fase investigativa, e si *permette* ai procuratori aggiunti di guidare e consigliare i giovanissimi sostituti alla loro prima esperienza in uffici particolarmente gravati da carico di lavoro. In questa direzione, a molti interlocutori è apparsa utile l'opportunità di non limitare ai soli casi necessari ed eccezionali le *assegnazioni condivise (coassegnazioni)* degli incartamenti investigativi e processuali.

Nella ripartizione dei *gruppi di lavoro* coordinati dai procuratori aggiunti – di cui, a breve, si indicheranno le specifiche attribuzioni – il principio di specializzazione viene temperato da una graduale rotazione e dalla possibile *destinazione dimezzata* di alcuni sostituti a due diversi gruppi di lavoro. A ciò va aggiunto l'espletamento da parte di tutti i sostituti, ad eccezione dei magistrati D.D.A.<sup>97</sup> ed a prescindere del gruppo specializzato di appartenenza, del cosiddetto *turno esterno per gli affari urgenti* (ad es. arresti, fermi, morti violente, etc.). In questo caso, espletati gli atti indifferibili e qualora non sia immediatamente definito il procedimento, il sostituto di turno potrà chiedere di essere mantenuto nell'incarico per proseguire le indagini, anche mediante *coassegnazione* con altro sostituto *competente* per tipologia di reato.<sup>98</sup>

Accanto alle descritte modalità di assegnazione generale dei procedimenti, si innestano alcuni meccanismi di *sottoassegnazione* interna ad ogni gruppo di lavoro. Ogni procuratore aggiunto assegna il procedimento con criteri oggettivamente predeterminati, temperati dalle particolari contingenze che riguardano l'organizzazione del suo *team* (ferie, malattie, udienze, carico di lavoro arretrato, etc.). Sempre il *capo gruppo* si occupa delle *pseudonotizie*<sup>99</sup> di reato o di quelle per cui appaiano *ictu oculi* ragioni di improcedibilità nonché competenze per i procedimenti ove le qualità soggettive degli indagati o delle persone offese o la gravità dei fatti allarmino la collettività e suscitino l'interesse della stampa, qualora non sia possibile la trattazione diretta del Procuratore. Un chiaro esempio di come dinamicamente venga gestita l'organizzazione dei gruppi è quello relativo al *gruppo 5*. Con l'entrata in vigore della normativa relativa all'istituzione del giudice di pace si è ritenuto di assegnare la trattazione dei reati di competenza di quest'ultimo ad un solo gruppo (il 5 appunto) che li trattava già in precedenza, per creare una solida prassi operativa, non garantita invece da un meccanismo di assegnazione differente. In considerazione del fatto che le statistiche dimostravano l'aumento dei reati di competenza del giudice di pace il *gruppo 5* è stato numericamente rafforzato.

Passando adesso alla descrizione specifica delle competenze dei gruppi

---

<sup>97</sup> Si tenga, tuttavia, presente che saltuariamente e volontariamente si prestano a tale designazione per i turni ordinari anche i sostituti della D.D.A. in quanto ritengono opportuno mantenere il rapporto con l'ufficio e trascurare l'aggiornamento professionale su materie profondamente diverse da quelle solitamente trattate.

<sup>98</sup> Costituiscono eccezione a tale meccanismo i procedimenti cd. *routinari* - come quelli contro ignoti - che saranno assegnati a pioggia per composizione statistica.

<sup>99</sup> Si veda infra cap. 3



di lavoro con l'elenco delle relative materie, per ordine si hanno i seguenti gruppi di lavoro.

**Gruppo di lavoro n. 1** (procuratore aggiunto + 10 sostituti)

Reati contro la Pubblica Amministrazione e contro l'Amministrazione della Giustizia; reati finanziari, tributari, societari, fallimentari, reati contro l'economia pubblica ed il commercio compresi quelli previsti dalla l. 306/92, riciclaggio di beni e capitali; misure di prevenzione personali e patrimoniali; reati di terrorismo anche internazionale.

**Gruppo di lavoro n. 2** (procuratore aggiunto + 10 sostituti)

Tutela ambientale (vincoli paesaggistici ambientali, inquinamento da rifiuti, inquinamento aeriforme, inquinamento idrico, bracconaggio, tutela faunistica, inquinamento da rumore, inquinamento da elettrosmog); tutela urbanistica (lottizzazione, costruzioni e modifiche abusive); falsità di qualsiasi genere (es. monete, titoli, carte di credito, videocassette, documenti) pur se connesse a delitti contro il patrimonio; reati concernenti lo sfruttamento della prostituzione e l'introduzione clandestina di extracomunitari nel territorio anche in relazione alla riduzione in schiavitù ed il commercio di persone umane; reati relativi alle comunicazioni informatiche.

**Gruppo di lavoro n. 3** (procuratore aggiunto + 10 sostituti)

Reati contro il patrimonio (non attribuiti al secondo gruppo quali rapine, estorsioni, furti etc.); usura; armi.

**Gruppo di lavoro n. 4** (procuratore aggiunto + 9 sostituti)

Reati di violenza sessuale, contro la moralità ed il buon costume e la famiglia e, comunque, reati commessi nell'ambito della medesima (maltrattamenti, abbandono di persone incapaci, violazione obblighi assistenza familiare, interruzione volontaria gravidanza); spaccio di stupefacenti.

**Gruppo di lavoro n. 5** (procuratore aggiunto + 12 sostituti)

Reati concernenti l'ordine pubblico, l'incolumità delle persone (omicidi e lesioni volontarie e colposi) stragi, incendi e disastri colposi; reati commessi a mezzo stampa; reati contro la personalità dello stato; tutela penale del lavoro, dell'igiene e della salute (misure di protezione, spaccio di alimenti e materiali adulterati etc.) attivando l'Ispettorato del lavoro ed il NAS; reati di competenza del giudice di pace.

Oltre questi gruppi di lavoro, attività di *team* è svolta con riferimento ad:

**esecuzioni penali** (Procuratore capo + 1 procuratore aggiunto per l'esecuzione dei provvedimenti in materia urbanistica + 2 sostituti)

e **D.D.A.** (Procuratore capo + 9 sostituti)

Con riferimento alle attività concretamente svolte dal singolo magistrato

è emersa una grossa difficoltà di sintesi e di schematizzazione. Ogni sostituto procuratore, infatti, gestisce la propria attività istruttoria e processuale in piena autonomia - seppur nello stretto coordinamento con i procuratori aggiunti - e sempre coadiuvato dal proprio assistente di cancelleria. Per il magistrato vale, dunque, ancor più che per il personale di cancelleria, la tendenza alla *auto organizzazione*. Quanto, invece, agli incarichi direttivi e semidirettivi è più semplice riferire delle attribuzioni esclusive del capo dell'ufficio nonché degli incarichi di collaborazione da questo delegati ai procuratori aggiunti.

Più nel dettaglio, oltre a quanto attribuitogli dall'ordinamento giudiziario, il Procuratore capo si è riservato le competenze relative a:

- assegnazioni e visti relativi ai procedimenti di competenza della direzione distrettuale antimafia;
- direttive d'ordine generale e predisposizione dei turni, permessi e ferie;
- procedimenti relativi a reati di particolare rilevanza che concernono, come indagati o vittime, i vertici della politica o della pubblica amministrazione;
- procedimenti ex art. 11 c.p.p. riguardanti i magistrati ed ogni altro procedimento o affare di spiccato allarme sociale quali strage, terrorismo, reati che mettono in pericolo l'ordine costituzionale e simili;
- ricorsi anonimi;
- richieste di autorizzazione a procedere;
- redazione di informative riguardanti magistrati;
- corrispondenza e rapporti con il Ministro, con il Consiglio Superiore della Magistratura e con i Capi di uffici giudiziari o dei vertici di altre amministrazioni;
- direzione e coordinamento della sezione di polizia giudiziaria;
- trattazione diretta o per delega dell'esecuzione penale con la collaborazione di un procuratore aggiunto (relativamente alle demolizioni di immobili abusivi);
- risoluzione di questioni di principio e direttive di ogni materia;
- affari riservati e organizzazione della segreteria particolare;
- designazione del gruppo nel caso di concorso di reati attribuiti a gruppi diversi.

Ai procuratori aggiunti, in funzione semidirettiva – coi i quali si svolgono riunioni a cadenza settimanale – sono, invece, ripartite le seguenti deleghe:

### **Procuratore aggiunto 1**

funzioni vicarie nella dirigenza dell'ufficio della DDA quale aggiunto più anziano; informative e provvedimenti riguardanti il personale di segreteria (esclusa la segreteria particolare); assegnazione ai sostituti dei procedimenti riguardanti il gruppo 1, salva l'informativa al Procuratore per quelli di speciale rilevanza; visti sui provvedimenti che definiscono le indagini preliminari (rinvio a giudizio, archiviazione, decreto penale) o che riguardino misure cautelari o incompetenza; visti sugli statini delle udienze collegiali;

visti sulle autorizzazioni per intercettazioni telefoniche e ambientali (in caso di estrema urgenza e di assenza del Procuratore e dei procuratori aggiunti provvederà il sostituto di turno; per la D.D.A. provvede sempre il sostituto di turno che ne informerà subito il Procuratore); precisazioni delle conclusioni in materia fallimentare, commerciale e societaria; visti e pareri su provvedimenti concernenti la volontaria giurisdizione; procedimenti disciplinari per notai o iscritti in albi speciali, con facoltà di delegare un sostituto anziano del gruppo n. 4 che tratta la materia della famiglia e fasce deboli, o, per le rimanenti materie, altro sostituto procuratore anziano che nel gruppo n. 1 tratta le materie fallimentare e tributaria; organizzazione rete informatica e gestione del sistema SIDNA-SIDDA coadiuvato da un sostituto.

### **Procuratore aggiunto 2**

Coordinamento del gruppo 3; assegnazione dei procedimenti e visti su provvedimenti riguardanti la libertà personale o che definiscono le indagini preliminari (rinvio a giudizio, archiviazione, decreto penale, incompetenza etc.) nei procedimenti attribuiti al gruppo 3; visti e pareri su provvedimenti del Magistrato di Sorveglianza e del Tribunale della Libertà; autorizzazione al rilascio di certificati di particolare contenuto; legalizzazioni urgenti; estradizioni; corpi di reato; vigilanza su *mod. 42*.

### **Procuratore aggiunto 3**

collaborazione con il capo dell'ufficio per ogni attività di natura organizzativa; sorveglianza riguardante il dipartimento che ha sede nell'edificio della ex pretura; gestione della biblioteca; acquisto ed utilizzazione di beni strumentali; coordinamento del gruppo n. 5 e assegnazione dei procedimenti e degli affari penali ai sostituti del gruppo; visti sui provvedimenti riguardanti la libertà personale che definiscono le indagini preliminari (richiesta di rinvio a giudizio, decreto penale, archiviazione, incompetenza etc.); organizzazione dei servizi di segreteria e delle attività di polizia giudiziaria concernenti i reati devoluti alla competenza del giudice di pace; gestione del servizio riguardante l'utilizzazione del parco autovetture blindate ed ordinarie; gestione dei fondi, degli agenti tecnici e degli autisti.

### **Procuratore Aggiunto 4**

coordinamento del gruppo 2 e assegnazione dei procedimenti e degli affari penali in genere nonché visti sui provvedimenti riguardanti la libertà personale o che definiscono le indagini preliminari (richieste di misure cautelari, rinvio a giudizio, archiviazioni, etc.); predisposizione dei turni di servizio ordinario e delle udienze; visti sugli statini delle udienze del tribunale in composizione monocratica; coordinamento dei vice procuratori onorari ed istruzione delle pratiche di nomina e revoca; aggiornamento professionale e direttive; collaborazione con altro procuratore aggiunto per ogni attività di natura amministrativa in ordine a quanto delegato dal capo dell'ufficio per il dipartimento che ha sede nell'edificio della ex pretura; selezione dei

procedimenti definibili con decreto penale e inoltro delle relative richieste; coordinamento delle attività del Corpo Forestale e del Corpo di Polizia Municipale in materia urbanistica ed ambientale; coordinamento delle attività delle forze di polizia in relazione ai reati di ingresso clandestino di stranieri nel territorio e relazione al capo dell'ufficio nel caso di configurabilità del delitto di tratta di persone o riduzione in schiavitù; esecuzione penale riguardante in particolare la demolizione di immobili abusivi e visti sui procedimenti del giudice monocratico in materia esecutiva (collaborato da appartenenti al gruppo).

### **Procuratore Aggiunto 5**

coordinamento del gruppo 4 e assegnazione degli affari penali nonché visti sui provvedimenti riguardanti la libertà personale o che definiscono i procedimenti attribuiti al gruppo predetto (misure cautelari, richieste di rinvio a giudizio, archiviazioni, etc.); collaborazione con il capo dell'ufficio nell'esame delle informative più complesse riguardanti delitti attribuibili alla grande criminalità quando è necessario preliminarmente stabilire un discrimine fra competenza ordinaria e competenza della D.D.A.; rapporti con le altre Procure del distretto nel caso di coordinamento o risoluzioni di contrasto sulle rispettive competenze; coordinamento delle forze di polizia centrali e locali che si occupano di repressione dei reati di pedofilia e prostituzione minorile; controllo sulla regolarità e tempestività sulla emissione dei mandati di pagamento iscritti a mod. 12 e sulla osservanza delle direttive in ordine all'applicazione dei prezzari, con particolare riferimento alla materia delle intercettazioni telematiche e video riprese.

Per comprendere il reale carico di lavoro che grava sulla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, va aggiunto che agli uffici sono assegnati, **45 vice procuratori onorari**. Rispetto all'organico, attualmente risultano in servizio solo 36 di essi che, solitamente, vengono designati per tutte le udienze presso il Tribunale in composizione monocratica e presso gli uffici del Giudice di Pace del circondario, così esonerando di tali incombenze i sostituti procuratori. Al fine di una loro formazione pratica, sono stati organizzati frequenti incontri di approfondimento anche attraverso la trattazione di alcune delle problematiche principali inerenti al profilo pratico dell'attività nonché l'analisi di frequenti e controverse questioni di diritto processuale e sostanziale. E', tuttavia, necessario sottolineare che le potenzialità decongestionanti che possono derivare dall'impiego di V.P.O. sono fortemente contenute a causa della circostanza che circa la metà di quelli in ruolo hanno dichiarato di esercitare la professione forense. Ciò non solo ha fatto ridurre le potenzialità d'impiego dei medesimi, dovendosi necessariamente tenere conto di ipotesi di incompatibilità, ma ha tuttavia reso necessario un lungo ed articolato procedimento finalizzato ad organizzarne le attività. Se da un lato dunque il loro impiego ha alleggerito i carichi di lavoro della procura e con esso gli arretrati, dall'altro la loro gestione si è mostrata eccessivamente articolata.

Nella trattazione di questo capitolo non si discute di allocazione tra diverse linee investigative (che vengono assunte date o non valutabili dall'esterno) ma di impiego delle risorse: si prescinde, in altre parole, dall'esame dell'*output* (ben rappresentato dalle rilevazioni per le quali si rinvia all'appendice) e si riflette, invece, in termini di *input*.

Qualche valutazione sintetica sull'efficienza delle struttura (aldilà di quanto già detto) sarebbe proponibile solo in termini parametrici con altri uffici posti a confronto. A questo riguardo è possibile fare riferimento ai dati pubblicati dal Ministero della Giustizia che mostrano per la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania una variazione negativa delle pendenze. In realtà, la rappresentatività di tali rilevazioni è fortemente minata dal fatto che concernano solo le notizie di reato iscritte al *registro noti*. Il che, in sostanza, esclude la grossa parte di *domanda giurisdizionale* rappresentata dai procedimenti contro ignoti.<sup>100</sup>

In appendice sarà, invece, descritto il risultato delle rilevazioni effettuate presso gli stessi uffici di procura che rappresentano una catalogazione *atipica* dell'*output* distinto per tipologia di atti e procedimenti.

---

<sup>100</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nel cap 1 § 1 e nel cap 3 § 3

**Movimento dei procedimenti penali ad autore NOTO delle Procure della  
Repubblica raggruppati per Distretto  
- Anno 2004 -**

Distretto	Pendenti iniziali	Sopravvenuti	Esauriti totali	Pendenti finali	Durata media	Variazione delle pendenze %	Indice di smaltimento
ANCONA	29.479	46.207	43.009	30.695	246	4,12	56,83
BARI	160.447	61.444	53.107	168.093	1047	4,77	23,93
BOLOGNA	157.477	98.537	102.508	148.045	555	-5,99	40,04
BOLZANO/BOZEN	4.608	12.155	12.915	3.669	121	-20,38	77,04
BRESCIA	96.070	65.811	66.172	91.950	520	-4,29	40,88
CAGLIARI	24.160	22.416	21.887	24.382	400	0,92	46,99
CALTANISSETTA	6.099	10.241	9.800	6.355	227	4,20	59,98
CAMPOBASSO	7.027	11.088	10.255	7.833	254	11	56,61
CATANIA	60.146	45.493	47.074	58.113	466	-3,38	44,56
CATANZARO	56.026	46.734	46.304	55.231	436	-1,42	45,06
FIRENZE	116.708	90.758	97.907	108.679	436	-6,88	47,19
GENOVA	74.816	56.384	63.550	66.386	430	-11,27	48,44
L'AQUILA	30.253	55.204	56.697	27.420	188	-9,36	66,35
LECCE	30.156	22.879	23.080	28.952	469	-3,99	43,52
MESSINA	13.840	21.280	17.662	16.942	289	22,41	50,29
MILANO	218.742	134.852	156.769	181.173	501	-17,18	44,34
NAPOLI	350.655	135.297	150.278	332.066	873	-5,30	30,92
PALERMO	45.112	43.199	43.619	44.174	375	-2,08	49,39
PERUGIA	25.452	25.528	23.978	25.958	379	1,99	47,03
POTENZA	14.580	18.563	19.520	13.284	267	-8,89	58,90
REGGIO CALABRIA	17.477	20.657	20.274	17.445	311	-0,18	53,17
ROMA	180.430	142.029	147.000	163.311	434	-9,49	45,59
SALERNO	56.776	27.178	33.407	49.185	638	-13,37	39,79
SASSARI	15.692	17.128	15.929	16.713	358	7	48,53
TARANTO	12.760	16.250	18.066	10.237	245	-19,77	62,28
TORINO	153.265	97.681	110.265	128.412	494	-16,22	43,94
TRENTO	13.023	17.989	20.634	10.148	219	-22,08	66,54
TRIESTE	33.639	41.754	39.030	35.265	311	4,83	51,77
VENEZIA	124.570	98.681	97.764	123.117	460	-1,17	43,79
Totale Nazionale	2.129.485	1.503.417	1.568.460	1.993.233	490	-6,40	43,17

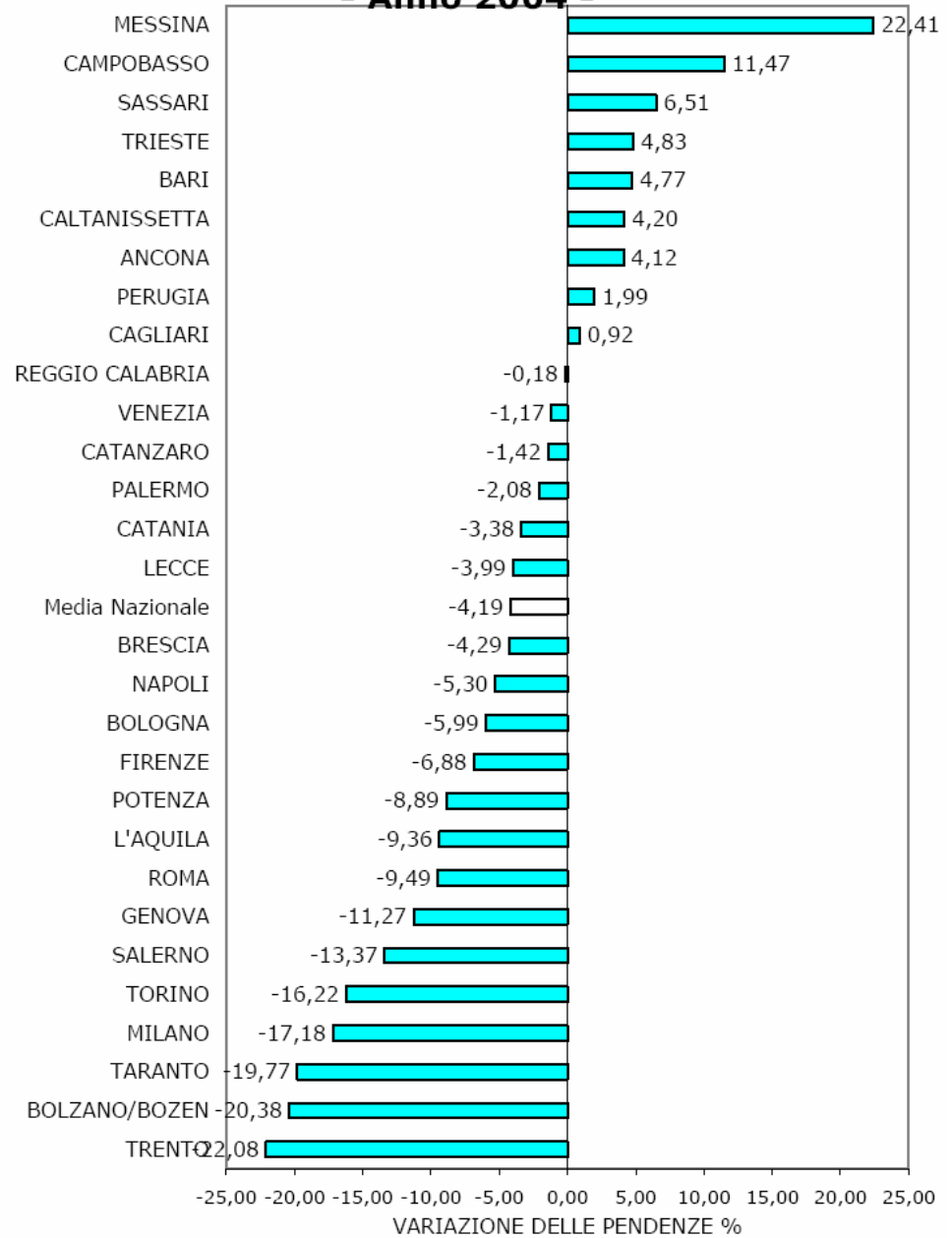
Fonte: Ministero della Giustizia  
Direzione Generale di Statistica

Così distribuite nel contesto del distretto di Corte d'Appello competente

CATANIA	CALTAGIRONE	3619	4007	4123	3511	320	-2,98	54,07
	CATANIA	32029	19380	21105	30005	559	-6,32	41,05
	MODICA	1977	2804	2422	2363	303	19,52	50,66
	RAGUSA	4782	4956	5018	4681	346	-2,11	51,53
	SIRACUSA	17739	14346	14406	17553	448	-1,05	44,90
CATANIA Totale		60146	45493	47074	58113	466	-3,38	44,56

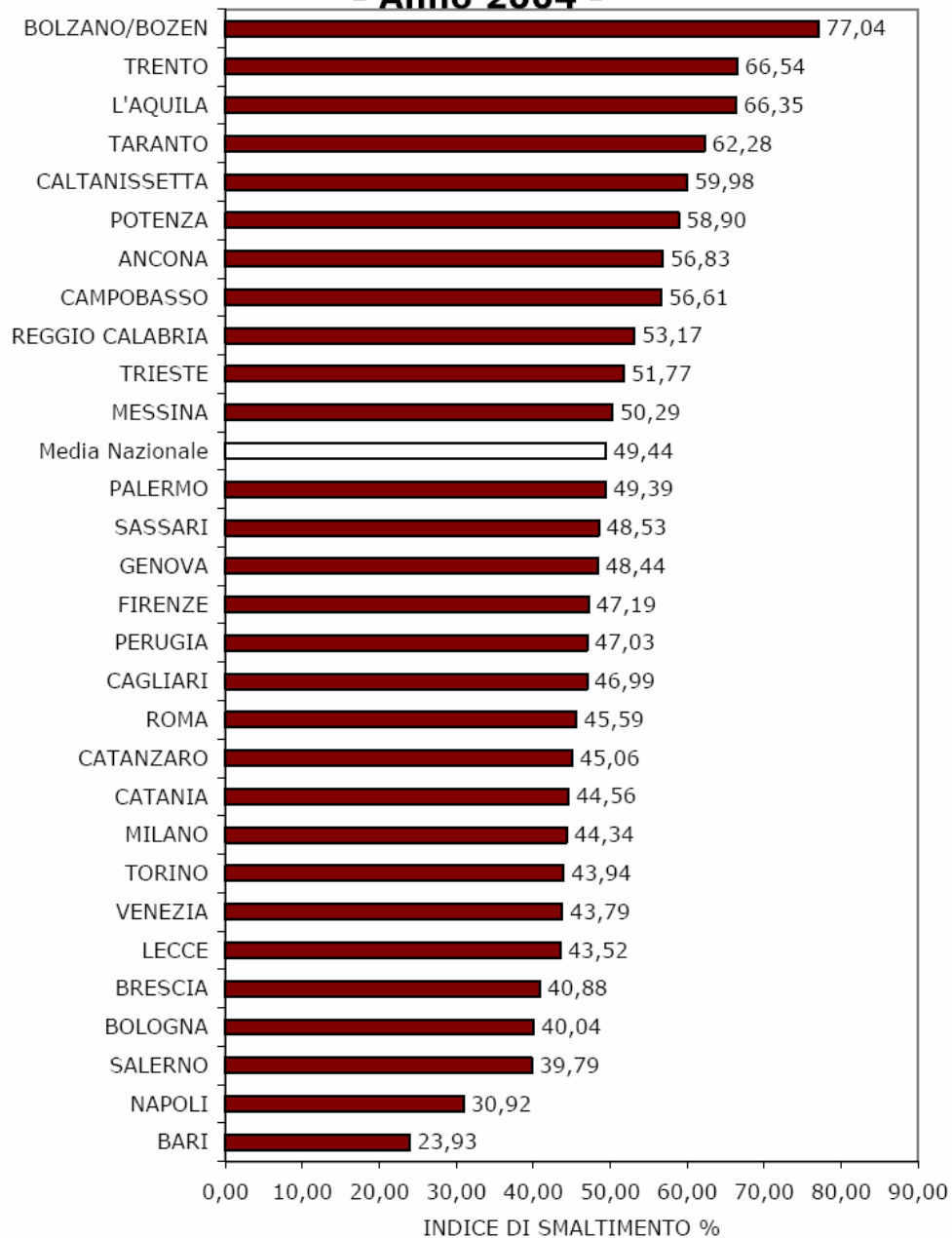
## Variazione delle pendenze dei procedimenti penali delle Procure della Repubblica raggruppati per distretto

- Anno 2004 -

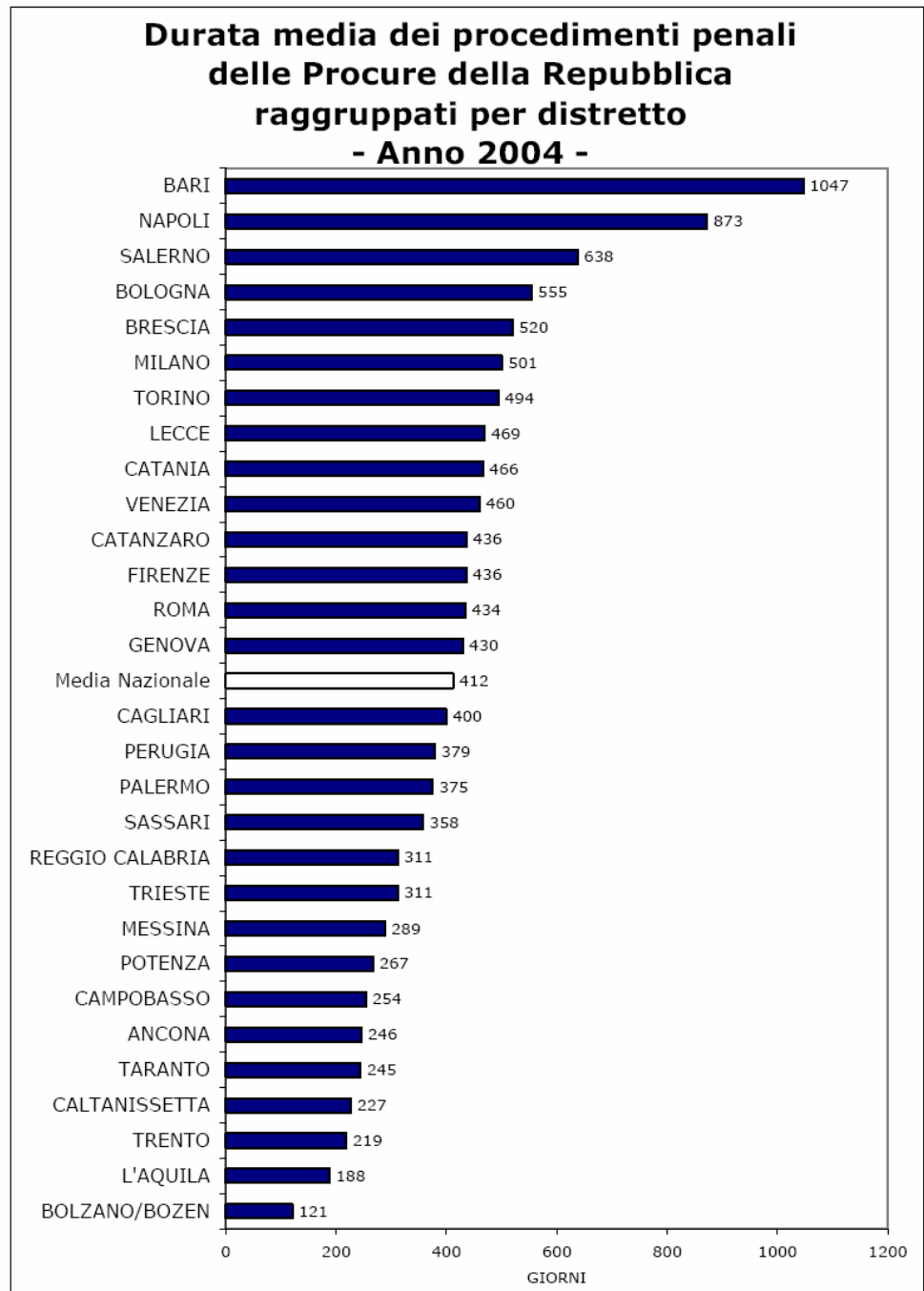


### Indice di smaltimento dei procedimenti penali delle Procure della Repubblica raggruppati per distretto

- Anno 2004 -







Fonte: Ministero della Giustizia  
Direzione Generale di Statistica



## Conclusioni

Il lavoro svolto nella tesi rappresenta un percorso di studio teso ad applicare i concetti e gli strumenti dell'analisi economica alla funzione giurisdizionale dei tribunali (in generale) e della pubblica accusa (più in particolare), nel contesto del riconosciuto stato di *difficoltà* dell'offerta di servizi giurisdizionali in Italia. La tesi risponde, cioè, al crescente dibattito politico e accademico che si svolge in questo momento in Italia sui temi del *court management* e di *efficienza* della giurisdizione. La particolare natura della ricerca ha impedito che l'elaborato offrisse soluzioni definitive sui problemi studiati ma ha anche costituito la base per lo sforzo intrapreso nella tesi e per gli spazi aperti alla ricerca futura.

Questioni come sicurezza e legalità, discrezionalità e obbligatorietà dell'azione penale, strategie e regole di comportamento dei titolari della pubblica accusa, qualità dei servizi giurisdizionali ed organizzazione degli uffici si intrecciano attorno ad un unico filo conduttore. Solo riconoscendo, infatti, che i soggetti titolari della pubblica accusa rispondono ad *incentivi* (obiettivi da raggiungere e vincoli a cui sottostare) è possibile ricostruirne il comportamento ed eventualmente strutturare oculati propositi di riforma. Solo muovendo da tale consapevolezza, pertanto, sarà possibile innovare in maniera veramente efficace l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e le norme che ne disciplinano le funzioni.

Illustrati gli elementi di *inadeguatezza* dei servizi giurisdizionali in Italia (anche attraverso alcuni confronti con altri paesi), si è cercato di spiegarli analizzando prima il *lato dell'offerta* e poi quello della *domanda* ed ipotizzando interventi alternativamente sull'una (ampliamento dell'offerta) o sull'altra (razionamento della domanda). L'analisi svolta ha, in sostanza, permesso di sostenere che l'inadeguatezza del servizio giustizia non sia tanto imputabile ad un eccesso di *domanda* o ad un sottodimensionamento dell'*offerta* ma piuttosto ad una insoddisfacente organizzazione degli uffici (in cui l'offerta si articola) non ancora abituati a modalità di gestione delle risorse in termini di efficienza e produttività.

In questo senso offrono un importante contributo i lavori della letteratura americana sull'analisi economica delle corti e degli uffici della pubblica accusa. Più in particolare, quei contributi che ricostruiscono il comportamento del *prosecutor* come un processo di *massimizzazione di utilità* da parte di un soggetto cui vengono assegnati un *vincolo* ed una *funzione obiettivo*. La soluzione del relativo *problema di ottimo* dovrebbe determinare l'ammontare di risorse da dedicare alla giurisdizione nel suo complesso o, nella gestione dei singoli procedimenti, da destinare a ciascun caso o a ciascuna linea investigativa. Si comprende l'utilità di questa tipologia di analisi rispetto all'obiettivo di migliorare i servizi resi, dal momento che offre una chiave di lettura del comportamento degli uffici e della struttura dei loro incentivi.

Certamente complesso è risultato lo studio di applicabilità al contesto istituzionale italiano di un approccio analitico come quello sviluppato per i sistemi anglosassoni. In particolare è stato necessario concentrarsi sul principio di *obbligatorietà dell'azione penale* che, così perentoriamente posto in Costituzione, rischiava di togliere ogni rilevanza allo studio delle scelte del Pm. Nessuno spazio all'analisi del comportamento e delle variabili strategiche vi sarebbe stato, infatti, qualora non si fosse riconosciuto un certo margine di discrezionalità nelle sue scelte. Lo studio delle norme e degli uffici ha consentito, invece, di ritenere che anche nel sistema italiano esistano margini di discrezionalità e che, pertanto, lo studio delle regole di comportamento e degli incentivi sia tutt'altro che inutile.

Le funzioni svolte dalla pubblica accusa possono, dunque, essere descritte come un *processo produttivo* in cui gli *input* (risorse materiali, immateriali ed umane) si trasformano in *output* giurisdizionale (atti, provvedimenti ed esiti delle investigazioni). Naturalmente il *prodotto della giurisdizione* non è così semplice da definire: l'*output*, infatti, è un insieme di atti e di provvedimenti caratterizzati per numero, qualità, tempestività e così via. Mancando, inoltre, uno strumento di misurazione univoca si è mostrato molto complesso ogni tentativo di analisi in termini di efficienza ed efficacia. Un passo in questa direzione è stato compiuto nel quinto capitolo della tesi: elementi quali la gravità del reato perseguito, la pericolosità sociale del reo, la capacità deterrente dell'azione giurisdizionale, i costi privati e pubblici derivanti dalla commissione del reato vengono considerati ai fini della definizione del prodotto dell'attività del pubblico ministero.

Muovendo da tali premesse si è svolto un *esercizio* diretto alla descrizione del comportamento dell'accusa. Si è assunta l'ipotesi che l'ufficio del Pm miri ad ottenere con la sua azione (e compatibilmente con le sue risorse) il massimo risultato possibile. L'impostazione del problema di ottimo e la determinazione delle condizioni per la sua soluzione hanno permesso di determinare il modo in cui l'attività del pubblico ministero viene suddivisa tra i molteplici casi sottoposti alla sua attenzione. Si è, dunque, reso disponibile uno strumento per interpretare l'azione degli uffici del Pm e, continuando su questa strada, qualora si ritenesse che le ipotesi assunte corrispondano alle caratteristiche che i cittadini si aspettano dalla giurisdizione e dall'esercizio dell'accusa penale, si potrebbe verificare anche se le decisioni strategiche di contrasto alla criminalità siano efficienti anche dal punto di vista sociale. In realtà spesso, nell'azione delle Procure o dei singoli sostituti si inseriscono incentivi che possono contrastare con le finalità sociali, come accade, ad esempio, quando esclusive ambizioni di carriera o di notorietà si aggiungono o si sostituiscono alle finalità di carattere istituzionale. In questo caso l'azione del pubblico ministero risulterebbe socialmente inefficiente e si aprirebbero spazi per modificare la struttura degli incentivi al fine di orientarla verso una piena realizzazione delle finalità di ordine sociale.

In conclusione, la tesi ha costituito il tentativo di rendere disponibile un metodo d'analisi in cui l'approccio integrato tra diritto ed economia, applicato agli uffici giurisdizionali, dimostra le sue potenzialità sia di carattere positivo

che normativo, consentendo, infatti, di capire meglio come funziona la giurisdizione e come potrebbero essere strutturati i propositi di riforma al fine di migliorarla in modo *efficace* ed *efficiente*. Ciò anche nella prospettiva di ulteriori e più approfonditi studi che prendano in considerazione pure le possibili interazioni strategiche tra i diversi soggetti che esercitano la giurisdizione.



## *Appendice*

L'appendice che segue è frutto delle rilevazioni statistiche svolte presso l'apposito ufficio della Procura della Repubblica presso il tribunale di Catania. I dati fanno riferimento agli anni 1988/2004 (con distinzione tra vecchio e nuovo rito per quanto concerne i dati relativi al 1989) e non concernono i procedimenti attribuiti alla competenza della D.D.A. e del Giudice di Pace. Tali dati costituiscono il tentativo di rappresentare l'*output* prodotto della Procura distinguendo tra le varie tipologie di atti e provvedimenti di sua competenza.

**PROCURA DELLA REPUBBLICA  
CATANIA**  
RILEVAZIONE DEL MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI



Appendice statistica: **OUTPUT** DEGLI UFFICI  
DELLA PROCURA DELLA REPUBBLICA  
PRESSO IL TRIBUNALE DI CATANIA

**Anno 1988**

SEZIONE A - Procedimenti con autore identificato (Mod. A)		SEZIONE B - Procedimenti con autore ignoto (Mod. B)	NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO	
Pendenti all'inizio del periodo	3.231	Pendenti all'inizio del periodo	472
Sopravvenuti nel periodo	4.400	Sopravvenuti nel periodo	4.308
Esauriti nel periodo	5.382	Esauriti nel periodo	4.405
Pendenti alla fine del periodo	2.249	Pendenti alla fine del periodo	375
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE	
Procedimenti altrimenti esauriti	764	Procedimenti altrimenti esauriti	267
		Con richiesta di sentenza di non doversi procedere	4.138
INVIO AL GIUDICE ISTRUTTORE			
Con richiesta di impromovibilità dell'azione penale	870	SEZIONE C - Atti relativi (Mod. C)	
Con richiesta di istruzione formale	647	MOVIMENTO	
Con richiesta di sentenza di non doversi procedere	694	Pendenti all'inizio del periodo	1.995
		Sopravvenuti nel periodo	2.989
INVIO AL TRIBUNALE		Esauriti nel periodo	3.055
Con richiesta di decreto di citazione a giudizio	2.158	Pendenti alla fine del periodo	1.929
Per il giudizio direttissimo	249	ATTIVITA' DI DEFINIZIONE	
INVIO ALLA CORTE DI ASSISE		Altrimenti esauriti	1.874
Con richiesta di decreto di citazione a giudizio	0	Invio al G.I. con richiesta di impromovibilità dell'azione penale	1.181
Per il giudizio direttissimo	0		

**Anno 1989 (vecchio rito)**

SEZIONE A - Procedimenti con autore identificato (Mod. A)		SEZIONE B - Procedimenti con autore ignoto (Mod. B)	NUMERO
MOVIMENTO		MOVIMENTO	
	Numero atti		
Pendenti all'inizio del periodo		Pendenti all'inizio del periodo	375
Sopravvenuti nel periodo	2.249	Sopravvenuti nel periodo	3.565



Esauriti nel periodo	4.374	Esauriti nel periodo	3.540
Pendenti alla fine del periodo	3.470	Pendenti alla fine del periodo	400
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	3.153	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti altrimenti esauriti	488	Procedimenti altrimenti esauriti	228
		Con richiesta di sentenza di non doversi procedere	3.312
<i>INVIO AL GIUDICE ISTRUTTORE</i>			
Con richiesta di impromovibilità dell'azione penale		<b>SEZIONE C - Atti relativi (Mod. C)</b>	
Con richiesta di istruzione formale	430	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di sentenza di non doversi procedere	202	Pendenti all'inizio del periodo	1.929
	447	Sopravvenuti nel periodo	2.223
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Esauriti nel periodo	2.690
Con richiesta di decreto di citazione a giudizio		Pendenti alla fine del periodo	1.462
Per il giudizio direttissimo	1.660	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>	241	Altrimenti esauriti	1.591
Con richiesta di decreto di citazione a giudizio		Invio al G.I. con richiesta di impromovibilità dell'azione penale	1.099
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	2	Altrimenti esauriti	122
	0	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	52
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)			
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

**Anno 1989 (nuovo rito)**

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>	
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	0	Pendenti all'inizio del periodo	<b>NUMERO</b>
Sopravvenuti nel periodo	891	Sopravvenuti nel periodo	
Esauriti nel periodo	300	Esauriti nel periodo	0
Pendenti alla fine del periodo	591	Pendenti alla fine del periodo	1.228
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	754
Procedimenti altrimenti esauriti	7	Procedimenti altrimenti esauriti	474
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	

<i>INVIO AL GIP/GUP</i>			0
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	62	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	754
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	0	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	44	Pendenti all'inizio del periodo	
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	92	Sopravvenuti nel periodo	
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	28	Esauriti nel periodo	0
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	4	Pendenti alla fine del periodo	224
		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	174
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Altrimenti esauriti	50
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	63	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	
			122
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			52
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

**Anno 1990**

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>	<b>NUMERO</b>
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	591	Pendenti all'inizio del periodo	400
Sopravvenuti nel periodo	5.630	Sopravvenuti nel periodo	5.383
Esauriti nel periodo	4.507	Esauriti nel periodo	5.085
Pendenti alla fine del periodo	1.714	Pendenti alla fine del periodo	698
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti altrimenti esauriti	541	Procedimenti altrimenti esauriti	386
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	4.699
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>			
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	1.853	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	983	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	512	Pendenti all'inizio del periodo	50

Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	131	Sopravvenuti nel periodo	915
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	203	Esauriti nel periodo	701
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	25	Pendenti alla fine del periodo	264
		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Per passaggio ad altro modello (registro)	435
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	259	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	266
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

### Anno 1991

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>	<b>NUMERO</b>
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	1.714	Pendenti all'inizio del periodo	698
Sopravvenuti nel periodo	5.292	Sopravvenuti nel periodo	6.091
Esauriti nel periodo	5.637	Esauriti nel periodo	5.708
Pendenti alla fine del periodo	1.369	Pendenti alla fine del periodo	1.081
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti altrimenti esauriti	776	Procedimenti passati ad altro modello (registro) o riuniti ad altro procedimento	84
		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)	368
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	5.275
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.073		
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	227	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.054	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	57	Pendenti all'inizio del periodo	264
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	184	Sopravvenuti nel periodo	1.115
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	23	Esauriti nel periodo	890
		Pendenti alla fine del periodo	489
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	

Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	243	Altrimenti esauriti	494
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	396
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

### Anno 1992

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>		
Pendenti all'inizio del periodo	1.368	Pendenti all'inizio del periodo		1.081
Sopravvenuti nel periodo	6.153	Sopravvenuti nel periodo		4.717
Esauriti nel periodo	5.912	Esauriti nel periodo		4.728
Pendenti alla fine del periodo	1.609	Pendenti alla fine del periodo		1.070
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
Procedimenti altrimenti esauriti	908	Procedimenti passati ad altro modello (registro) o riuniti		135
		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		485
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		4.108
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.533			
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	204	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>		
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.112	<b>MOVIMENTO</b>		
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	19	Pendenti all'inizio del periodo		489
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	94	Sopravvenuti nel periodo		1.436
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	23	Esauriti nel periodo		1.280
		Pendenti alla fine del periodo		645
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	221	Altrimenti esauriti		587
		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)		693
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>				
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	1			
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0			

**Anno 1993**

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO		
Pendenti all'inizio del periodo	1.609	Pendenti all'inizio del periodo		1.070
Sopravvenuti nel periodo	7.070	Sopravvenuti nel periodo		4.040
Esauriti nel periodo	6.405	Esauriti nel periodo		3.977
Pendenti alla fine del periodo	2.274	Pendenti alla fine del periodo		1.133
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Procedimenti altrimenti esauriti	1071	Procedimenti passati ad altro modello (registro) o riuniti		267
		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		346
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		3.364
INVIO AL GIP/GUP				
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.102			
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	220	SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)		
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.617	MOVIMENTO		
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	71	Pendenti all'inizio del periodo		645
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	88	Sopravvenuti nel periodo		1.779
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	15	Esauriti nel periodo		1.486
		Pendenti alla fine del periodo		938
INVIO AL TRIBUNALE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	220	Per passaggio ad altro modello (registro)		584
		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)		902
INVIO ALLA CORTE DI ASSISE				
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	1			
INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI	0			

**Anno 1994**

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO		
Pendenti all'inizio del periodo	2.274	Pendenti all'inizio del periodo		1.133

Sopravvenuti nel periodo	7.576	Sopravvenuti nel periodo	4.047
Esauriti nel periodo	7.560	Esauriti nel periodo	4.065
Pendenti alla fine del periodo	2.290	Pendenti alla fine del periodo	1.115
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti altrimenti esauriti	1.208	Procedimenti passati ad altro modello (registro) o riuniti	159
		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)	534
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	3.372
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.666		
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	105	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.949	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	361	Pendenti all'inizio del periodo	938
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	79	Sopravvenuti nel periodo	2.017
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	28	Esauriti nel periodo	1.733
		Pendenti alla fine del periodo	1.222
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	164	Per passaggio ad altro modello (registro)	729
		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	1.004
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

### Anno 1995

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>	<b>NUMERO</b>
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	2.290	Pendenti all'inizio del periodo	1.115
Sopravvenuti nel periodo	6.461	Sopravvenuti nel periodo	3.492
Esauriti nel periodo	6.440	Esauriti nel periodo	3.487
Pendenti alla fine del periodo	2.311	Pendenti alla fine del periodo	1.120
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	

Procedimenti altrimenti esauriti	1.398	Procedimenti altrimenti esauriti	531
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	2.956
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>			
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.080	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	114	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.600	Pendenti all'inizio del periodo	1.222
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	20	Sopravvenuti nel periodo	1.875
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	63	Esauriti nel periodo	1.543
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	29	Pendenti alla fine del periodo	1.554
		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Per passaggio ad altro modello (registro)	
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	132	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	4		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

Anno 1996

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>		<b>NUMERO</b>
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>		
Pendenti all'inizio del periodo	2.311	Pendenti all'inizio del periodo		1.120
Sopravvenuti nel periodo	7.026	Sopravvenuti nel periodo		3.330
Esauriti nel periodo	7.569	Esauriti nel periodo		3.337
Pendenti alla fine del periodo	1.768	Pendenti alla fine del periodo		1.113
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
Procedimenti altrimenti esauriti	1.108	Procedimenti passati ad altro modello (registro)		116
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		331
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		75
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	4.359	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		2.815
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	21			

Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.830	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	36	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	49	Pendenti all'inizio del periodo	1.554
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	28	Sopravvenuti nel periodo	2.061
		Esauriti nel periodo	2.299
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Pendenti alla fine del periodo	1.316
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	138	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
		Altrimenti esauriti	1.013
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	1.286
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

**Anno 1997**

<b>SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)</b>		<b>SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)</b>		<b>NUMERO</b>
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>		
Pendenti all'inizio del periodo		Pendenti all'inizio del periodo		1.113
Sopravvenuti nel periodo	7.436	Sopravvenuti nel periodo		3.221
Esauriti nel periodo	6.813	Esauriti nel periodo		2.949
Pendenti alla fine del periodo	2.391	Pendenti alla fine del periodo		1.385
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
Procedimenti altrimenti esauriti	1.105	Procedimenti passati ad altro modello (registro)		62
		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		246
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		55
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.912	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		2.586
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	36			
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.461	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>		
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	57	<b>MOVIMENTO</b>		
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	108	Pendenti all'inizio del periodo		1.316
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	57	Sopravvenuti nel periodo		2.487



		Esauriti nel periodo	2.755
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Pendenti alla fine del periodo	1.048
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	77	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
		Altrimenti esauriti	1.278
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	1.477
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

### Anno 1998

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
<b>MOVIMENTO</b>	Numero atti	<b>MOVIMENTO</b>		
Pendenti all'inizio del periodo	2.391	Pendenti all'inizio del periodo		1.385
Sopravvenuti nel periodo	7.295	Sopravvenuti nel periodo		2.922
Esauriti nel periodo	7.155	Esauriti nel periodo		3.292
Pendenti alla fine del periodo	2.531	Pendenti alla fine del periodo		1.015
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
Procedimenti altrimenti esauriti	1.525	Procedimenti altrimenti esauriti		459
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		2.833
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>				
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.282	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>		
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	29	<b>MOVIMENTO</b>		
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.861	Pendenti all'inizio del periodo		1.048
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	117	Sopravvenuti nel periodo		3.042
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	205	Esauriti nel periodo		2.840
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	68	Pendenti alla fine del periodo		1250
		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Altrimenti esauriti		1.096
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	68	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)		1.744
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>				
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0			

INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI	0
---------------------------------	---

### Anno 1999

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)	NUMERO
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	
Pendenti all'inizio del periodo	10.994	Pendenti all'inizio del periodo	1.015
Sopravvenuti nel periodo	6.262	Sopravvenuti nel periodo	2.471
Esauriti nel periodo	5.778	Esauriti nel periodo	2.378
Pendenti alla fine del periodo	11.478	Pendenti alla fine del periodo	1.108
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti altrimenti esauriti	763	Procedimenti altrimenti esauriti	248
		Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	2.131
INVIO AL GIP/GUP			
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	2707	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	106	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1852	Pendenti all'inizio del periodo	1.250
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	119	Sopravvenuti nel periodo	3.049
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	141	Esauriti nel periodo	2.829
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	33	Pendenti alla fine del periodo	1.470
		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
INVIO AL TRIBUNALE		Altrimenti esauriti	846
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	57	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	1.983
INVIO ALLA CORTE DI ASSISE			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI	0		

### Anno 2000

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)	NUMERO
<b>MOVIMENTO</b>	<b>Numero atti</b>	<b>MOVIMENTO</b>	

Pendenti all'inizio del periodo	40.435	Pendenti all'inizio del periodo	8.536
Sopravvenuti nel periodo	21.406	Sopravvenuti nel periodo	18.688
Esauriti nel periodo	20.838	Esauriti nel periodo	23.457
Pendenti alla fine del periodo	41.003	Pendenti alla fine del periodo	3.767
<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>		<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	1.424	Procedimenti passati ad altro modello (registro)	138
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	910	Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)	154
Procedimenti iscritti, trasmessi ad altra autorità relativi a reati depenalizzati ai sensi del d.lgs.30.12.99 n.507	706	Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	2
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>		Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	3
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	1.450	Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	1
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	6.038	Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	0
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	38	Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	0
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	1.523	Con richiesta di archiviazione per amnistia	0
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	401	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	23.076
Con richiesta di archiviazione per amnistia	0	Con richiesta di archiviazione per prescrizione	0
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	124	<b>SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)</b>	
Con richiesta di archiviazione per amnistia per condono fiscale	0	<b>MOVIMENTO</b>	
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	331	Pendenti all'inizio del periodo	1.909
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.014	Sopravvenuti nel periodo	6.506
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	2.531	Esauriti nel periodo	5.607
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	202	Pendenti alla fine del periodo	2.808
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	194	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Altrimenti esauriti	833
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	194	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	4.774
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )	4.102		
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		

Anno 2001

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO		
Pendenti all'inizio del periodo	40.963	Pendenti all'inizio del periodo		3.789
Sopravvenuti nel periodo	19.945	Sopravvenuti nel periodo		6.921
Esauriti nel periodo	20.950	Esauriti nel periodo		7.402
Pendenti alla fine del periodo	39.958	Pendenti alla fine del periodo		3.308
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	823	Procedimenti passati ad altro modello (registro)		239
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	1.261	Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		245
INVIO AL GIP/GUP		Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		17
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	2.127	Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni		1
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	5.654	Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)		3
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	49	Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)		0
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	1.659	Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto		0
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	121	Con richiesta di archiviazione per amnistia		0
Con richiesta di archiviazione per amnistia	1	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		6.845
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	80	Con richiesta di archiviazione per prescrizione		0
Con richiesta di archiviazione per amnistia per condono fiscale	0	SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)		
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	1.183	MOVIMENTO		
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	999	Pendenti all'inizio del periodo		2.802
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	2.099	Sopravvenuti nel periodo		6.357
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	216	Esauriti nel periodo		5.903
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	191	Pendenti alla fine del periodo		3.256
INVIO AL TRIBUNALE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	179	Per passaggio ad altro modello (registro)		533
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )	5.143	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)		5.090
INVIO ALLA CORTE DI ASSISE				
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0			

INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI	0
---------------------------------	---

**Anno 2002**

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO		
Pendenti all'inizio del periodo	39.369	Pendenti all'inizio del periodo		3.182
Sopravvenuti nel periodo	15.449	Sopravvenuti nel periodo		8.562
Esauriti nel periodo	19.661	Esauriti nel periodo		8.132
Pendenti alla fine del periodo	35.157	Pendenti alla fine del periodo		3.612
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	739	Procedimenti passati ad altro modello (registro)		343
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	936	Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		251
INVIO AL GIP/GUP		Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		32
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	1.565	Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni		0
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	4.775	Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)		0
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	31	Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)		0
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	1.124	Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto		0
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	154	Con richiesta di archiviazione per amnistia		0
Con richiesta di archiviazione per amnistia	1	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		7.422
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	87	Con richiesta di archiviazione per prescrizione		0
Con richiesta di archiviazione per amnistia per condono fiscale	3	SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)		
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	2.740	MOVIMENTO		
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	947	Pendenti all'inizio del periodo		2.931
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	1.393	Sopravvenuti nel periodo		6.720
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	221	Esauriti nel periodo		6.142
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	192	Pendenti alla fine del periodo		3.509
Con richiesta di sentenza ex art.129	310	ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
INVIO AL TRIBUNALE		Per passaggio ad altro modello (registro)		485
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	202	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)		5.362
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )	4.915			

<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>	
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0

**Anno 2003**

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)	
MOVIMENTO		MOVIMENTO	NUMERO
Pendenti all'inizio del periodo		Pendenti all'inizio del periodo	
Sopravvenuti nel periodo	Numero atti	Sopravvenuti nel periodo	3.610
Esauriti nel periodo	34.818	Esauriti nel periodo	9.420
Pendenti alla fine del periodo	15.035	Pendenti alla fine del periodo	8.562
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE	20.429	ATTIVITA' DI DEFINIZIONE	4.468
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	29.424	Procedimenti passati ad altro modello (registro)	
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)	493
<i>INVIO AL GIP/GUP</i>	896	Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	334
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	890	Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	41
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)		Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	1
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	1.525	Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	0
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	3.143	Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	0
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	37	Con richiesta di archiviazione per amnistia	0
Con richiesta di archiviazione per amnistia	840	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	0
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	260	Con richiesta di archiviazione per prescrizione	7.639
Con richiesta di archiviazione per amnistia per condono fiscale	0	SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)	0
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	109	MOVIMENTO	
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	0	Pendenti all'inizio del periodo	
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	4.757	Sopravvenuti nel periodo	3.494
Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	1.048	Esauriti nel periodo	6.873
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	1.289	Pendenti alla fine del periodo	6.186
Con richiesta di sentenza ex art.129	203	ATTIVITA' DI DEFINIZIONE	4.181

INVIO AL TRIBUNALE	187	Per passaggio ad altro modello (registro)	
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	125	Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	550
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )		Richiesta di archiviazione	5.332
INVIO ALLA CORTE DI ASSISE	241		11
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	4.216		
INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI	0		

### Anno 2004

SEZIONE A - Notizie di reato con autore identificato (Mod. 21)		SEZIONE B - Notizie di reato con autore ignoto (Mod. 44)		NUMERO
MOVIMENTO	Numero atti	MOVIMENTO		
Pendenti all'inizio del periodo	29.108	Pendenti all'inizio del periodo		4.451
Sopravvenuti nel periodo	15.981	Sopravvenuti nel periodo		12.968
Esauriti nel periodo	18.297	Esauriti nel periodo		11.383
Pendenti alla fine del periodo	26.792	Pendenti alla fine del periodo		6.036
ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		ATTIVITA' DI DEFINIZIONE		
Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss.)	645	Procedimenti passati ad altro modello (registro)		663
Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)	804	Procedimenti esauriti per trasmissione atti per competenza (art.54 e ss. c.p.p.)		531
Procedimenti esauriti per passaggio ad altro modello (registro)	144	Procedimenti esauriti per riunione ad altro procedimento (art. 17)		111
INVIO AL GIP/GUP		Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni		4
Con richiesta di archiviazione per mancanza di condizioni	2.522	Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)		0
Con richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato (art. 408)	3.183	Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)		1
Con richiesta di archiviazione per estinzione per oblazione	83	Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto		0
Con richiesta di archiviazione per altro motivo (art. 411)	681	Con richiesta di archiviazione per amnistia		0
Con richiesta di archiviazione per fatto non previsto	160	Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)		10.007
Con richiesta di archiviazione per amnistia	1	Con richiesta di archiviazione per prescrizione		0
Con richiesta di archiviazione per essere ignoti gli autori del reato (art. 415)	41	SEZIONE C - Atti non costituenti notizia di reato (Mod. 45)		
Con richiesta di archiviazione per amnistia per condono fiscale	0	MOVIMENTO		
Con richiesta di archiviazione per prescrizione	2.262	Pendenti all'inizio del periodo		4.167
Con richiesta di rinvio a giudizio ordinario (art. 416 e legge n.479/99 per monocratico)	1.018	Sopravvenuti nel periodo		5.565
Con richiesta di decreto penale di condanna (artt.459)	1.442	Esauriti nel periodo		5.423

Con richiesta di giudizio immediato (art.454)	360	Pendenti alla fine del periodo	4.309
Con richiesta di applicazione della pena su richiesta (art.444)	195	<b>ATTIVITA' DI DEFINIZIONE</b>	
Con richiesta di sentenza ex art.129	77	Per passaggio ad altro modello (registro)	493
<i>INVIO AL TRIBUNALE</i>		Deposito in archivio da parte del PM (archiviazione diretta)	4.312
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	313	Richiesta di archiviazione	145
Per il giudizio ordinario (artt. 550, 552 )	3.833		
<i>INVIO ALLA CORTE DI ASSISE</i>			
Per il giudizio direttissimo (artt. 449,450)	0		
<i>INVIO AL TRIBUNALE DEI MINISTRI</i>	0		





### *Bibliografia*

- AA.VV.** Recenti orientamenti in tema di pubblico ministero ed esercizio dell'azione penale, Milano 1998
- AA.VV.** Accusa penale e ruolo del pubblico ministero, a cura di A. Gaito, Napoli 1991
- AA.VV.** Il pubblico ministero oggi, Milano 1994
- AA.VV.** La competenza penale del giudice di pace. D. Lgs. 28 agosto 2000 n. 274, Milano 2000
- AA.VV.** Pubblico ministero e azione penale, a cura di G. Conso, Zanichelli 1979.
- AA.VV.** Il pubblico ministero oggi, XVIII Convegno di studi E. De Nicola, Giuffrè 1994.
- Anderson R.W.** The Economics of crime, London Macmillan 1976
- Becker G. S.** Crime and punishment: an economic approach. Journal of political economy 1968, 76.
- Borrelli F. S.** Un programma per la giustizia, Micromega n. 1 2003
- Bowles R. A.** Economic aspects of legal procedure, in The economic approach to law di Burrows P. e Velijanovski G., Butterworths
- Braccetti V.** L'obbligatorietà dell'azione penale. Questione Giustizia 1997.
- Bresciani L.** Commento all'articolo 227 d. lgs. 51/1998, Legislazione penale 1998.
- Brosio G.** Economia e finanza pubblica, Carocci 1998
- Cantone R.** Denunce anonime e poteri investigativi del pubblico ministero, Cassazione Penale 1996
- Cappelletti M.** The judicial process in comparative prospective, Clarendon Press, Oxford 1989
- Caprioli F.** L'archiviazione, Jovene editore, Napoli 1994
- Carulli N.** Dell'archiviazione e delle prove, Jovene editore, Napoli 1989
- Castelli C.** Esigenze di deflazione e risposte possibili tra obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale, Questione Giustizia 1990
- Catalano E. M.** L'indice delle Riviste. Recensione a N. Boari "L'efficienza della pubblica amministrazione: un'analisi economica del diritto penale", Indice Penale 1996
- Chianchione A. - Porrini D.** Lezioni di analisi economica del diritto, Giappichelli 1998
- Chiarloni S.** La carriera ad ostacoli non serve all'efficienza della giustizia, Diritto e Giustizia fasc. 20 2003 ed in Diritto Pubblico n. 2 2003
- Chiavario M.** L'azione penale tra diritto e politica, Torino 1995
- Chiavario M.** Prospettive di organizzazione del pubblico ministero e della polizia giudiziaria, Rivista di diritto processuale 1981
- Chiavario M.** Appunti sulla problematica dell'azione nel processo penale italiano: incertezze, prospettive, limiti. Riv. Trim. Dir. Proc. Civ. 1975
- Chiavario M.** Riflessioni sul principio costituzionale di obbligatorietà

- dell'azione penale, scritti in onore di Costantino Mortati, Milano 1977.
- Chiavario M.** L'obbligatorietà dell'azione penale: il principio e la realtà, Cassazione penale 1993
- Chiavario M.** Archiviazione, obbligatorietà dell'azione penale e riforma del c.p.p., Quaderni Giustizia 1986
- Coase R.** The problem of social cost, Journal of law and economics 1960
- Congiu G.** Iscrizione nel registro delle notizie di reato e procedimento di archiviazione, Giurisprudenza Italiana 1992
- Conso G.** Accusa e sistema accusatorio, Enciclopedia del diritto, Milano 1958
- Cooter R.** Le Migliori leggi giuste: i valori fondamentali dell'analisi economica del diritto Quadrimestre 1991
- Cooter R.** The objective of private and public judges in Public Choice n. 41 1983
- Cooter - Mattei - Monasteri - Pardolesi - Ulen.** Il mercato delle regole, Il Mulino 2001
- Corbi F.** Obbligatorietà dell'azione penale ed esigenze di razionalizzazione del processo. Rivista italiana di diritto e procedura penale 1980
- D'Elia G.** I principi costituzionali di stretta legalità, obbligatorietà dell'azione penale ed eguaglianza a proposito dei criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, Giurisprudenza costituzionale 1998
- De Francesco G.** Commento all'articolo 34 d. lgs. 274/2000. Legisl. Pen. 2001-193
- De Francesco G.** Esiguità dell' illecito penale, Diritto e procedura penale 2002
- Del Bono - Zamagni** Microeconomia, Il Mulino 1999
- De Falco G.** Difesa d'ufficio: non sono soldi sprecati. Nella giustizia si investe poco e male, in Diritto e Giustizia n. 26 2005
- De Luca G.** Controlli extra-processuali nell'attività inquirente del pubblico ministero in "Accusa penale e ruolo del pubblico ministero: atti del convegno (Perugia 20-21 aprile 1990)", a cura di Gaito A., Novene editore, Napoli 1991
- Denozza F.** Norme efficienti: l'analisi economica delle regole giuridiche, Giuffrè 2002
- Devoto M.** Obbligatorietà – discrezionalità dell'azione penale. Ruolo del Pm, Cassazione Penale 1996
- Di Chiara G.** Destinazione, declaratoria di improponibilità dell'azione penale e notizie anonime (nota a Cass, 17/3/1988), Cassazione penale 1989
- Di Federico G.** Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento della attività del Pm e loro rispondenza alle aspettative della comunità, Giustizia Penale 1991
- Di Federico G.** L'indipendenza della Magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata – in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile 2002
- Di Federico - Sapignoli** Processo penale e Diritti della Difesa, Carocci 2002
- Di Federico - Fabbri - Carnevali - Contini** Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari: il caso di una Procura della Repubblica presso il Tribunale

Working Papers IRSIG-CNR 1994

**Dinacci R.** Il controllo giurisdizionale sulla decisione del pubblico ministero di non esercitare l'azione penale in *Cassazione Penale* 1991

**Diotallevi G.** Riforma dell'ordinamento giudiziario – un ritorno al passato, *Diritto e Giustizia* n. 13 2003

**Diotallevi G.** L'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, *Questione Giustizia* n. 4 2000

**Di Paola L.** Quanto lavora un magistrato? In *Diritto e Giustizia* n. 2 2003

**Dominion O.** Digesto delle discipline penali, UTET (voce azione penale)

**Easterbrook F. H.** Criminal procedure as a market system, *Journal of legal studies* 1983

**Elder H.W.** Trial and settlements in the criminal courts: an empirical analysis of dispositions and sentencing, *Journal of legal studies* 1989

**Fabri M.** Cambiamenti strutturali e innovazione nell'amministrazione giudiziaria - analisi di un caso, *Sociologia del diritto* 2004

**Fabbri D. - Fiorentini G.** L'analisi economica del diritto: un'introduzione. 1997

**Fabbri - Fazioli - Filippini** Intervento pubblico ed efficienza possibile, Il Mulino 1996

**Favara F.** Relazione sull'amministrazione della giustizia, Inaugurazione anno giudiziario *Cassazione* 2003

**Forte W. F.** Costi e benefici della giustizia italiana. Analisi economica della spesa pubblica per la giustizia, *La Terza* 1970

**Forst B. - Brosi K. B.** A theoretical and empirical analysis of the prosecutor, *Journal of legal studies* 1977

**Frioni I.** Le diverse forme di discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale, *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 2002

**Fumu G.** Registro delle notizie di reato in *Commento al nuovo codice di procedura penale*, UTET Torino 1998

**Gallo P.** Analisi economica del diritto, Giappichelli Torino 1998

**Gallo S.** Valutazione della professionalità ed efficienza della giustizia, in *Legislazione e Giustizia* 2001

**Gazzei - Lemmi - Viviani** Misure statistiche di performance produttiva, Cleup 1997

**Grevi V.** Archiviazione per inidoneità probatoria ed obbligatorietà dell'azione penale, *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1990

**Grisolia F.** Obbligatorietà dell'azione penale e poteri del ministro della giustizia, *Questioni Giustizia* 1998

**Guarda G.** Giustizia, va sciolto il nodo risorse. È inutile spendere di più se manca la professionalità nella gestione, *Diritto e Giustizia* n. 4 2005

**Ichino G.** Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale. *Questioni Giustizia* 1997

**Jackson R. H.** The federal prosecutor, *Judicial administration and judicial society* 1940

**Jacoby J. E.** Measuring the productivity of the public defender, *Criminal*

justice system annals 1983

**Landes** W. M. An economic analysis of the courts, Journal of law and economics 1971

**Langbein**, J. H. Controlling prosecutorial discretion, Chicago law review 1974

**Luparia** L. Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale nel quadro comparativo europeo, Giurisprudenza Italiana 2002

**Mambrucchi** K. Sulla cestinazione delle pseudonotizie di reato, Giurisprudenza Italiana 2002

**Mannucci Pacini** I. L'organizzazione della Procura della Repubblica di Torino: criteri di priorità o esercizio discrezionale dell'azione penale?, Questioni Giustizia 2000

**Marafioti** L. L'archiviazione tra crisi del dogma di obbligatorietà dell'azione ed opportunità di fatto, Cassazione Penale 1992

**Marandola** A. I registri del pubblico ministero, Cedam 2001

**Marandola** A. Archiviazione o cestinazione della pseudonotizie di reato: un problema risolto (nota a Cass. Sez. Un, 22/11/2000), Cassazione penale 2001

**Marchese** D. Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile, Il Mulino 2003

**Marzaduri** E. Sul principio di obbligatorietà dell'azione penale, Il Ponte 1998

**Mercone** M. I limiti al potere di auto archiviazione del pubblico ministero, Cassazione Penale 2001

**Moutesquieu** L'esprit des lois, UTET Torino 1952

**Musy** A. Un manager in tribunale: costi e tempi della giustizia civile: analisi economica, riforme, strumenti alternativi, Biblioteca della libertà, XXXIV 1999

**Nannucci** U. Analisi dei flussi delle notizie di reato in relazione all'obbligatorietà e alla facoltatività dell'azione penale, in Cassazione Penale 1991

**Nash** J. To make the punishment fit the crime: the theory and statistical estimation of a multi period optimal deterrence model, International review of law and economics 1991

**Niskanen** W. Bureaucracy and representative government, Journal of economic literature 1975

**Noam** E. L. A cost-benefit model of criminal court, Research in law and economics 1981

**Noam** E. L. Case quotas in the court: an analysis of the allocation of judicial resources, Journal of research in crime and delinquency 1982

**Noam**. E. L. The optimal size of the criminal court system, Social dimension of economics 1981

**Normando** R. L'esercizio dell'azione penale e la richiesta di giudizio nel processo penale, Torino 2000

**Nunziante** G. Il mercato della giustizia civile: un'analisi economica del sistema giudiziario italiano, Mimeo 2004

**Kennedy** J. E. Private financing of criminal prosecuting and the differing

protections of liberty and equality in the criminal justice system, *Hasting law review* quaterly 1997

**Kostoris R.** Giustizia, garanzie ed efficienza: delicati equilibri e suggestioni, *Diritto e Giustizia* n. 25 2003

**Oliveri del Castillo R.** La natura ibrida del processo penale genera inefficienza - a metà strada tra inquisizione e garantismo, *Diritto e Giustizia* n. 45 2003

**Paliero C. E.** *Minima non curat praetor - ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova 1985

**Pardolesi R.** *Analisi economica e diritto dei contratti*, *Politica del diritto* 1978

**Pecorella G.** *Esercizio dell'azione penale: caratteristiche ed ambiguità dell'obbligatorietà dell'azione e dell'indipendenza del Pm*, *Giustizia Penale* 1996

**Pelissard J.** *Justice, les documents legislatifs de l'Assemblée Nationale - Douzième Legislature*, *Commission des Finances* 2002

**Pezzella V.** *Produttività dei magistrati: finalmente non più solo statistiche?* In *Diritto e Giustizia* n. 2 2003

**Pezzella V.** *Tribunali e procure, il nodo degli sprechi: tutti i rimedi possibili e per ora ignorati*, *Diritto e Giustizia* n. 20 2005

**Pinto F.** *L'obbligatorietà dell'azione penale e organizzazione delle procure circondariali*. *Questioni Giustizia* 1991

**Phillips L.** *The criminal justice system: its technology and inefficiencies*, *Journal of legal studies* 1981.

**Pizzi W. T.** *Understanding prosecutorial discretion in the United States*, *Ohio State law review* 1993

**Pizzorusso A.** *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi

**Polinsky - Mitchell.** *Un'introduzione all'analisi economica del diritto* (con postfazione di Pardolesi R.) 1986

**Posner R. A.** *Economic analysis of law*, Boston - Mass, Brown co 1972

**Posner R. A.** *An economic approach to legal procedure and judicial administration*, *Journal of legal studies* 1973

**Posner R. A.** *An economic theory of criminal law* C.L.R. 1985

**Posner R. A.** *An economic approach to the law of evidence*. *Stanford law review* 1999

**Posner R. A.** *Overcoming law*, *New York Times Book Review* Editors

**Posner R. A.** *The federal Courts - Challenge and reforms*, Harward University Press 1999

**Romano G.** *Efficienza della giustizia e professionalità dei magistrati*, *Legalità e Giustizia* 2002

**Rossi A.** *Per una concezione realistica dell'azione penale*, *Questioni Giustizia* 1997

**Salazar C.** *La magistratura*, Laterza 2002

**Salazar C.** *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli 2000

**Savona E.** *Un settore trascurato: analisi economica della criminalità, del diritto penale e del sistema giustizia*, *Sociologia del diritto* 1990

- Scaccianoce C.** Archiviazione o cestinazione delle pseudonotizie di reato: un problema ancora irrisolto, Cassazione Penale 2000
- Scalzo G.** Relazione sull'amministrazione generale della giustizia nel distretto di Catania – Assemblea generale anni '98-'99-'00-'01-'02-'03
- Scarpello L.** L'archiviazione, Cedam 2002
- Silva P.** Considerazioni sull'assoggettamento delle pseudonotizie di reato alla procedura di archiviazione, Archivio nuova procedura penale 1991
- Silva P.** Pseudonotizie di reato: archiviazione o potere di cestinazione del Pm? il problema rimane aperto dopo le ultime pronunce di legittimità, Archivio nuova procedura penale 1991
- Stiegler G. J.** The optimum enforcement of law, The journal of political economy 1970
- Travi A.** Lezioni di giustizia amministrativa, Giappichelli Torino 2000
- Trimarchi P.** L'analisi economica del diritto: tendenze e prospettiva, Quadrimestre 1987
- Tullock G.** The logic of the law, New York Basic Books 1971
- Turone G.** Obbligatorietà e discrezionalità dell'azione penale, Questione Giustizia 1991
- Ubertis G.** Azione penale e sovranità popolare, Rivista di diritto e procedura penale 1975
- Ubertis G.** Per un effettivo rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale, Cassazione Penale 1991
- Valentini Reuter C.** Le forme di controllo sull'esercizio dell'azione penale, Padova 1994
- Viglietta G.** Obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale tra realtà ed apparenza, Critica del diritto 1990
- Vorenberg J.** Recent restraint of prosecutorial power, Harvard Law Review 1981
- Zagrebel'ski V.** Modelli organizzativi delle risorse disponibili, dimensioni e collocazione degli uffici giudiziari, Documenti Giustizia 1996
- Zagrebel'ski V.** L'obbligatorietà dell'azione penale: un punto fermo, una discussione mancata, un problema attuale, Cassazione Penale 1992
- Zanon N.** Pubblico ministero e Costituzione, Cedam 1996.